

Istraživanje i procjena zlouporabe državnih resursa *Bosna i Hercegovina*

travanj 2018



Istraživanje i procjena zlouporabe državnih resursa

Bosna i Hercegovina

travanj 2018

Tim za procjenu:

Chad Vickery
Beata Martin-Rozumilowicz
Heather Szilagyi

Urednička podrška:

Erica Shein

Engleska verzija ove izvješće je jedini zvaničan dokument. Nezvanični prijevodi su dostupni na bosanskom, hrvatskom i srpskom jeziku.





Abuse of State Resources Research and Assessment Framework: Bosnia and Herzegovina
Copyright © 2018 International Foundation for Electoral Systems. All rights reserved.

Permission Statement: No part of this publication may be reproduced in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or by any information storage and retrieval system without the written permission of IFES.

Requests for permission should include the following information:

- A description of the material for which permission to copy is desired.
- The purpose for which the copied material will be used and the manner in which it will be used.
- Your name, title, company or organization name, telephone number, fax number, email address, and mailing address.

Please send all requests for permission to:

International Foundation for Electoral Systems
2011 Crystal Drive, 10th Floor
Arlington, VA 22202
Email: editor@ifes.org
Fax: 202.350.6701

Cover photo by [vallter/Shutterstock.com](https://www.shutterstock.com/user/vallter).

I. Uvod

Zloupotroba državnih resursa („ZDR“) na izborima rezultira izrazito nepoštenom prednošću aktualnih političkih stranaka i kandidata, narušava kvalitet demokracije i poštenu raspodjelu javnih sredstava. Odnosi između ZDR-a i izbornih prednosti su ciklični i također ukazuju na veće izazove koje postavlja korupcija; moćni izabrani i imenovani dužnosnici mogu iskoristiti prednosti ispolitizirane državne službe, ispolitizirane javne izvođače radova, sustave komunikacije vlasti i medije i druge načine podrške u naturi kako bi se osnažili i stekli nepoštenu izbornu prednost. Nakon izbora, političari mogu „vratiti“ usluge dobijene tijekom kampanje davanjem olakšica i zapošljavanjem u državnoj službi, favoriziranjem ugovora o nabavama i davanjem drugih doprinosa svojim pristalicama. ZDR se isticao kao sveobuhvatni izazov tijekom nedavnih izbora u Bosni i Hercegovini (BiH) i može biti i simptom i uzrok široko rasprostranjenih izazova koje postavlja korupcija u zemlji.

Izvešće je sačinjeno na osnovu detaljnog istraživanja u uredu, kao i tijekom službenog putovanja u BiH u studenom 2017. godine. Rezultati izvešća fokusirani su na zakonske odredbe o ZDR-u, institucijama za nadzor i mehanizme izvršenja. Koliko je to bilo moguće, izvešće se odnosi na procjenu državnog nivoa BiH i entiteta Federacije BiH i Republike Srpske kako bi se na odgovarajući način razmotrila različitost zloupotroba državnih resursa na nižim nivoima. Tijekom službenog putovanja, tim je obavio 15 intervjua u Sarajevu i Banjoj Luci sa raznim sugovornicima.

Sugovornici koji su sudjelovali u ovoj procjeni uvjereni su da je javnost veoma svjesna ZDR-a. Opća je saglasnost, međutim, da više od dvije dekade nakon završetka razarajućeg rata, javnost u velikoj mjeri pomirljivo prihvata takve zloupotrobe u zamjenu za mir. Dejtonski sporazum koji je okončao rat 1995. godine stvorio je jedinstvenu, komplikovanu političku i izbornu strukturu zemlje koja i danas postoji. Ovakva struktura stvara dodatne izazove u sprečavanju zloupotroba državnih resursa u izbornim kampanjama, kako se etničke podjele društva preslikavaju u političkom sustavu. Smatra se da je biračko tijelo unaprijed određeno, tako da stranke koje predstavljaju određeni skup etničkih interesa podilaze svojim izbornim jedinicama nauštrb široke ili programske koalicije. Postoji manja „opozicija“ koja je voljna da zagovara protiv ZDR-a, ali su u stvarnosti svi politički akteri i korisnici i žrtve zloupotroba.

Ovo izvešće odnosi se na tri principa za otkrivanje, sprečavanje i uklanjanje ZDR-a sukladno međunarodnim standardima (metodologija procjenjivanja opisana je u daljem tekstu u Poglavlju III). Princip broj 1 razmatra pravni okvir za otkrivanje tri potencijalna pravca za ZDR: državni službenici, državna sredstva i fizički resursi i sustav komunikacija vlasti. Pravni okvir BiH ne identifikuje na odgovarajući način ZDR u izbornim kampanjama. Iako bi se neki zakoni i propisi mogli proaktivno primijeniti u svrhu ublažavanja ZDR-a, pravnom okviru očigledno nedostaju adekvatni propisi prema kojima bi se državni službenici rukovodili, upotrebljavala državna sredstva i drugi resursi tijekom izbornog perioda. Propisi o javnim medijima tijekom zvaničnog perioda kampanje najjača su komponenta pravnog okvira u vezi ZDR-a, ali su sugovornici koji su sudjelovali u procjeni naveli da je medijska pristrasnost i dalje zabrinjavajuća.

Princip broj 2 se u ovom izvešću zasniva na pregledu pravnog okvira u vezi ZDR-a, a koje vrše nezavisne institucije. Konstelacija institucija čiji se mandati odnose na aspekte ZDR-a na izborima u BiH općenito je karakterizirana slabim zakonskim mandatima, nedovoljnim resursima, lošom međuinstitucionalnom koordinacijom i nedostatkom političke volje. Iako su problemi veliki, uspostavljanje jačih mandata za praćenje i istraživanje ZDR-a i poboljšana koordinacija između agencija pridonijela bi većem nadzoru zloupotroba državnih resursa na izborima.

Kompleksnost i fragmentacija pravosudnog sektora osobito je težak problem, jer stvara prepreke u interakciji građana sa pravosudnim sustavom. Mnogobrojna izvešća ukazala su na široko rasprostranjen

„politički utjecaj i izravno miješanje u sudske postupke“.¹ Zajedno sa opstrukcionističkim tužiteljstvima, ove prepreke osiguravaju da se većina istraga o ZDR-u ne provodi zbog neefikasnosti, političkog manevriranja, ili i jednog i drugog. Djelotvorno izvršenje krivičnog sankcioniranja i kazni – koje je predmet analize trećeg i posljednjeg principa metodologije procjene ZDR-a – shodno tome je potisnuto. Disciplinski postupci, koji bi se mogli primijeniti na zlouporabu državnih resursa, osobito onih koje počinje državni službenici u agencijama, također su opterećeni komplikovanim zahtjevima, koje ih u suštini čine beskorisnim.

Ovo izvješće također se bavi ključnim, osnovnim karakteristikama koje utiču na ZDR (u daljem tekstu: „pogodno okruženje za ZDR“): javna uprava, mehanizmi financiranja kampanja, nadzor i zagovaranje organizacija civilnog društva, medijsko okruženje i informiranje javnosti i javne nabave. Okruženje u kojem se počinio zlouporabe državnih resursa tijekom izbora ne kažnjavaju dodatno je olakšano različitim egzogenim faktorima pravosudnih i izvršnih sustava vlasti. Naprimjer, sugovornici su ukazali na to da javni i privatni mediji povezani za počinioce ZDR-a često izbjegavaju da izvještavaju o tome u njihovim zajednicama, umjesto da istražuju, izvještavaju i traže odgovornost zakonskim putem. Bez stvarne medijske kontrole uporabe državnih resursa i nekažnjavanja počinilaca, malo je vjerojatno da će javnost zahtijevati da se djeluje, dok je zastrašujući efekat kažnjavanja značajno umanjen.

Slično tome, civilno društvo ima ključnu funkciju nadzora u otkrivanju i nadziranju zlouporabe državnih resursa. Nekoliko organizacija civilnog društva („OCD“) u BiH redovito sudjeluju u izbornom i političkom monitoringu, izvještavanju i zagovaranju. Međutim, potrebna je veća koordinacija između OCD-a i političkih stranaka, kao i implementacija čvršćih, standardiziranih metodologija za nadzor ZDR-a kako bi se nadziranje ZDR-a poboljšalo i efikasnije zagovaralo.

Sveobuhvatni sustav javnih usluga izravno utječe na odnos državnih službenika prema izbornim kampanjama. Kao što je ovdje navedeno, u aparatu državne službe u BiH nema jasne razlike između nezavisne državne uprave i izabranih pozicija unutar vlasti. Kao rezultat, visoko ispolitizirana državna uprava na svim nivoima vlasti duboko je ukorijenjena odlika bosanskog društva. Jake političke veze na nižim nivoima posebno dovode u pitanje nadzor i izvršenje, državni službenici izravno su odgovorni gradonačelnicima (u gradovima) i općinskim rukovodiocima (u općinama), koji su i sami političke ličnosti i vjerojatno potiču i omogućavaju učešće državnih službenika u političkim aktivnostima.

Oblast financiranja kampanja još jedna je važna karakteristika ZDR-a. Ova procjena naglašava pet ključnih slabosti u procesu financiranja kampanja, uključujući i to da Odjel za reviziju Središnjeg izbornog povjerenstva BiH nema dovoljno resursa i da način izvještavanja otežava posmatračima i građanima da prate troškove kampanje van perioda kampanje. Sustav javnih nabava na sličan način pridonosi okruženju u kojem politički akteri zlouporabljavaju državne resurse. Kao što će se detaljno izložiti u ovom izvješću, sustav pokreće korupciju, uzima i preusmjerava javna sredstva i ozbiljno narušava integritet i izbora i dobre uprave. Javni sektor je izuzetno moćan „kupac“ u BiH i većina sugovornika tvrdi da izabrani dužnosnici nagrađuju preduzeća koja su ih podržavala nabavama nakon izbora.

Preostali dio ovog izvješća daje popis detaljnih preporuka i kratki pregled metodologije procjene ZDR-a, kao i detaljnu analizu svake gore opisane oblasti. Na osnovu ove analize, urađene su preporuke za jačanje pravnog okvira sa naglaskom na prava i odgovornosti državnih službenika, jasne odredbe korištenja državnih sredstava i drugih izvora, jačanje mandata nadzornih i izvršnih organa, stvaranje podsticaja za poboljšanje izvršenja i uklanjanja slabosti u pogodnom okruženju ZDR-a.

¹ Blagovčanin, Srđan. “Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2015.” 2015. *Transparency International*. 86. <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/12/National-Integrity-System-Assesment-BIH-2015.pdf>.

II. Preporuke

U tabeli ispod, u prvom stupcu dat je pregled sažetih preporuka (koje će se detaljnije razmatrati u narednom tekstu ovog izvješća), a zatim su navedeni odgovorni organ ili organi zaduženi za implementaciju. U stupcima političke volje, dva dodatna elementa identifikovana su u sažetom obliku: postojeće karakteristike političkog okruženja koje se mogu smatrati kao prednost (od međunarodne zajednice, snabdjevača tehničke potpore ili drugih zainteresovanih strana), jer omogućavaju ili ne blokiraju reforme, te karakteristike koje će možda biti potrebno ublažiti ili prevladati, jer predstavljaju prepreke koje se odnose na političku volju. Te karakteristike uključuju podsticaje (npr. sustav kontrole i ravnoteže u vlasti u kojoj dužnosnici snose odgovornost, uključujući i efikasno provođenje kazni i sankcija za loše ponašanje, podršku moćnih aktera i međunarodnu zajednicu), odnose (npr. interesne grupe i politički subjekti koji podržavaju ili ne nastoje podstaći opoziciju, stvaranje prijemčive i aktivne javnosti i partnera u međunarodnoj zajednici) i posljedice (npr. društveni i politički konflikt je minimalan, troškovi reprezentacije su minimalni ili povoljni). U zadnjoj koloni identifikovani su nivoi prioriteta pojedinačnih preporuka.

Tim za procjenu smatra da sljedeće preporuke imaju visoki nivo prioriteta. Ove i druge preporuke objašnjene su detaljnije u tabeli ispod i u daljem tekstu ovog izvješća:

- Podržavati koordinaciju državnih i entitetskih institucija za reviziju kako bi se razvili jasni mehanizmi za otkrivanje zlouporaba javnih sredstava tijekom izbora, uključujući i razvijanje standardne metodologije za monetizaciju priloga u naturi;
- Unaprijediti koordinaciju između ureda za reviziju i tužiteljstva, kako bi se olakšala istraga o nepravilnostima otkrivenim tijekom revizija;
- Jačati koordinaciju između izbornih povjerenstava i policije radi efikasnog praćenja i rješavanja zlouporaba fizičkih resursa;
- Uvezati institucije za borbu protiv korupcije i organizacije civilnog društva (OCD-e) u okviru Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije („APIK“) radi izrade strategije sveobuhvatnog nadzora ZDR-a i edukacije javnosti;
- Razmotriti korištenje mandata SIP-a BiH za donošenje odluka koje reguliraju uporabu državnih resursa u izbornim kampanjama, uključujući državne službenike, vozila i prostorije, kao alternativu pravnoj reformi koju provodi Parlament;
- Obezbijediti SIP BiH sa dovoljno materijalnih resursa i pojasniti zakonske ovlasti za reviziju i identifikaciju neprikladnih aktivnosti kampanje (uključujući uporabu državnih sredstava kao priloge u naturi) u godišnjim izvješćima stranaka i novčano sankcionisanje političkih stranaka na osnovu žalbe treće strane ili vlastite inicijative;
- Educirati javnost o Zakonu o zviždačima putem organizacija civilnog društva i jačati provođenje Zakona na državnom nivou putem proširenog mandata i kapaciteta APIK-a;
- Poboljšati obuku državnih službenika o pravima i odgovornostima tijekom izbornog perioda i provesti ciljano informisanje javnosti;
- Koristiti postojeći portal za javne nabave s ciljem kreiranja baze podataka o ponuđačima (oni koji su dobili ugovore i oni koji nisu) i podsticati zahtjeve za reformama;
- U suradnji sa zainteresiranim stranama, razviti dosljednu i rigoroznu metodologiju za OCD-e za prikupljanje dokaza o zlouporabi državnih resursa, uključujući državno osoblje i fizičke resurse.

Tabela 1: Prioritetne preporuke

<i>Skraćenice korištene u ovoj tabeli:</i> Organizacija civilnog društva (OCD) Evropska Unija (EU) Republika Srpska (RS) Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) Zloupotreba državnih resursa (ZDR) Središnje izborno povjerenstvo (SIP BiH) Bosna i Hercegovina (BiH) Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) Agencija za javne nabave (AJN) Ured za razmatranje žalbi (URŽ) Međunarodne nevladine organizacije (MNVO)				
Preporuka	Odgovorni akter(i)	Elementi političke volje koji daju prednost	Elementi političke volje koje treba prevazići	Nivo prioriteta
ZDR pravni okvir				
Izmijeniti pravni okvir (npr. državne službe i izbornog zakona po potrebi), uvesti određena ograničenja državnim službenicima koji koriste svoje radno vrijeme, novac i druga sredstva za rad na izbornim kampanjama	Parlament (državni i entitetski)	✓ Potencijalni lideri u upravljanju i nadzoru nad institucijama javnih službi ✓ Potencijalni lideri u izornoj administraciji ✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa ✓ Utjecaj međunarodne zajednice (osobito EU) da podstiče promjene	✓ Otpor kandidata i političkih stranaka, s obzirom da vlast omogućava svim većim strankama pristup državnim resursima i postojanje interesa da se održava status quo ✓ Potencijalni otpor državnih službenika koji su zadovoljni sa postojećim pravnim okvirom	Visok
Razmotriti izmjene pravnog okvira za zaštitu državnih službenika i uposlenika u javnim preduzećima od političkog utjecaja tijekom izbornog perioda	Parlament (državni i entitetski)	✓ Potencijalni lideri u javnim službama/javna preduzeća i upravljanje istim/ i institucijama za nadzor ✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa ✓ Utjecaj međunarodne zajednice (osobito EU) da podstiče promjene	✓ Otpor kandidata i političkih stranaka, s obzirom da vlast omogućava svim većim strankama pristup državnim resursima i postojanje interesa da se održava status quo	Visok
Razmotriti izmjene pravnog okvira u RS-u kako bi se ograničile mogućnosti državnih službenika da za vrijeme kandidature status uposlenja ostane isti	RS Narodna skupština	✓ Potencijalni lideri u upravljanju i nadzoru nad institucijama javnih službi	✓ Potencijalni otpor političkih stranaka u RS-u	Srednji

Preporuka	Odgovorni akter(i)	Elementi političke volje koji daju prednost	Elementi političke volje koje treba prevazići	Nivo prioriteta
		✓ Postojeće, izuzetno angažirane OCD na području zagovaranja i monitoringa	✓ Potencijalni otpor službenika koji su zadovoljni sa postojećim pravnim okvirom	
Izmijeniti pravni okvir kako bi se strožije regulirala uporaba državnih vozila i drugih fizičkih resursa u političke svrhe i osigurati da se troškovi povezani za korištenje ovih resursa plaćaju iz fondova kampanja	Parlament (državni i entitetski)	✓ Potencijalni lideri u upravljanju i nadzoru nad institucijama javnih službi ✓ Potencijalni lideri u izornoj administraciji ✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa ✓ Utjecaj međunarodne zajednice (osobito EU) da podstiče promjene	✓ Otpor kandidata i političkih stranaka s obzirom da vlast omogućava svim većim strankama pristup državnim resursima i postojanje interesa da se održava status quo	Visok
Jačati koordinaciju između izbornih povjerenstava i policije radi efikasnog praćenja i rješavanja zlouporabe fizičkih resursa	Izborna povjerenstva Policija	✓ Potencijalni lideri u izornoj administraciji ✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa	✓ Potencijalni otpor policije ✓ Potencijalni otpor političkih stranaka i kandidata	Visok
Izmijeniti pravni okvir kojim se zabranjuje dodjeljivanje socijalne pomoći i organiziranje ceremonija u vezi sa razvojnim projektima koji nisu bili javno oglašeni znatno prije dana održavanja izbora (u unaprijed utvrđenom roku koji se određuje na osnovu konsultacija sa zainteresiranim stranom)	Parlament (državni i entitetski)	✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa	✓ Ograničeni interes javnosti u sprečavanju zlouporabe ZDR-a ✓ Općinske vlasti i političke stranke imaju koristi od postojećeg zakonskog okvira	Srednji
Povećati mjere za objelodanjivanje i transparentnost uporabe sredstava javnih preduzeća	Parlament (državni i entitetski)	✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa ✓ Uticaj međunarodne zajednice (osobito EU) da podstiče promjene	✓ Potencijalni otpor političkih stranaka	Visok
Razmotriti dalje reguliranje političkog sadržaja u službenim komunikacijama vlasti uključujući društvene medije i javne oglase	Parlament (državni i entitetski) SIP BiH	✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa	✓ Potencijalni otpor političkih stranaka	Nizak

Preporuka	Odgovorni akter(i)	Elementi političke volje koji daju prednost	Elementi političke volje koje treba prevazići	Nivo prioriteta
Obezbijediti adekvatne ljudske i financijske resurse, kao i tehničku obuku APIK-a i posebno dodati u mandat institucije rad na sprečavanju ZDR-a u izborima	Parlament (BiH) APIK MNVO	✓ Potencijalni lideri u izbornoj administraciji ✓ Potencijalni lideri u APIK-u	✓ Potencijalni otpor političkih stranaka ✓ Ograničeno povjerenje javnosti u APIK	Visok
Uvezati antikorupcijske institucije i OCD-e u okviru APIK-a radi izrade strategije sveobuhvatnog nadzora ZDR-a i edukacije javnosti	APIK OCD MNVO	✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa ✓ Utjecaj međunarodne zajednice (osobito EU) da podstiče promjene	Nije primjenljivo	Visok
Razmotriti zakonske amandmane kojima bi mandat za istraživanje sukoba interesa prebacili sa Parlamentarnog povjerenstva na nezavisni organ	Parlament (BiH)	✓ Potencijalni lideri u Parlamentarnom povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa ✓ Utjecaj međunarodne zajednice (osobito EU) da podstiče promjene	✓ Potencijalna lica koja otkrivaju informacije o predmetima Parlamentarnog povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa ✓ Otpor kandidata i političkih stranaka, s obzirom da vlast omogućava svim većim strankama pristup državnim resursima i postojanje interesa da se održava status quo	Srednji
Razmotriti proširenje ovlasti Parlamentarnog povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa na istrage zlouporabe službenog položaja u svrhe izborne kampanje, kao alternativu pravnoj reformi za ukidanje mandata Povjerenstva	Parlament (BiH)	✓ Potencijalni lideri u Parlamentarnom povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa ✓ Utjecaj međunarodne zajednice (osobito EU) da podstiče promjene	✓ Potencijalna lica koja otkrivaju informacije o predmetima Parlamentarnog povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa ✓ Otpor kandidata i političkih stranaka, s obzirom da vlast omogućava svim većim strankama pristup državnim resursima i postojanje interesa da se održava status quo	Srednji
Razmotriti korištenje mandata SIP-a BiH za donošenje odluka koje reguliraju uporabu državnih resursa u izbornim kampanjama, uključujući državne službenike, vozila i prostorije,	SIP BiH	✓ Potencijalni lideri u izbornoj administraciji ✓ Utjecaj međunarodne zajednice (osobito EU) da podstiče promjene	✓ Otpor kandidata i političkih stranaka, s obzirom da vlast omogućava svim većim strankama pristup državnim	Visok

Preporuka	Odgovorni akter(i)	Elementi političke volje koji daju prednost	Elementi političke volje koje treba prevazići	Nivo prioriteta
kao alternativu pravnoj reformi koju sprovodi Parlament			resursima i postojanje interesa da se održava status quo	
Reformirati proces imenovanja u Agenciji za državnu službu i Odboru za državnu službu (i entitetskim agencijama po potrebi) radi podsticanja veće neovisnosti	Parlament (državni i entitetski)	✓ Potencijalni lideri u upravljanju i nadzoru nad institucijama javnih službi ✓ Utjecaj međunarodne zajednice (osobito EU) da podstiče promjene	✓ Potencijalni otpor državnih službenika koji su zadovoljni sa postojećim pravnim okvirom ✓ Otpor kandidata i političkih stranaka, s obzirom da vlast omogućava svim većim strankama pristup državnim resursima i postojanje interesa da se održava status quo	Visok
Jačati kapacitete, uključujući i povećanje budžeta i broj uposlenika u entitetskim uredima za reviziju	Parlament (državni i entitetski) Uredi za reviziju	✓ Potencijalni lideri u uredima za reviziju	✓ Potencijalni otpor političkih stranaka i/ili općinskih vlasti	Visok
Podržati koordinaciju državnih i entitetskih institucija za reviziju na izradi određenih mehanizama za otkrivanje zlouporabe javnih reursa tijekom izbornog perioda, uključujući i razvijanje standardne metodologije za monetizaciju priloga u naturi	Uredi za reviziju MNVO	✓ Potencijalni lideri u uredima za reviziju ✓ Utjecaj međunarodne zajednice (osobito EU) da podstiče promjene	✓ Potencijalni otpor političkih stranaka i/ili općinskih vlasti	Visok
Poboljšati koordinaciju između ureda za reviziju i tužiteljstva kako bi se olakšala istraga o nepravilnostima otkrivenim tijekom revizije	Uredi za reviziju Tužiteljstva Međunarodna zajednica/MNVO	✓ Potencijalni lideri u uredima za reviziju ✓ Utjecaj međunarodne zajednice (osobito EU) da podstiče promjene	✓ Potencijalni otpor tužiteljstva	Visok
Podržati suradnju između ureda za reviziju i OCD-a po pitanju praćenja ZDR-a i podizanja javne svijesti	Uredi za reviziju OCD MNVO	✓ Potencijalni lideri u uredima za reviziju ✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa	Nije primjenljivo	Srednji
Postaviti jasne rokove za blagovremeno rješavanje žalbi protiv medija tijekom izbornog perioda	Parlament (BiH) RAK	✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa ✓ Potencijalni lideri u RAK-u	✓ Potencijalni otpor političkih stranaka ✓ Potencijalni otpor medija	Visok

Preporuka	Odgovorni akter(i)	Elementi političke volje koji daju prednost	Elementi političke volje koje treba prevazići	Nivo prioriteta
Proširiti mandat i ojačati kapacitete resursa RAK-a za sprovođenje sistemskog monitoringa medija tijekom izbornog procesa	Parlament (BiH) RAK	✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa ✓ Potencijalni lideri u RAK-u	✓ Potencijalni otpor političkih stranaka	Visok
Osigurati nastavak rada generalnog direktora RAK-a i rukovodstva Vijeća putem reforme procesa imenovanja koji štiti neovisnost RAK-a	Parlament (BiH) RAK	✓ Potencijalni lideri u RAK-u	✓ Potencijalni otpor političkih stranaka	Srednji
Pojednostaviti disciplinske postupke protiv državnih službenika kako bi se smanjile proceduralne prepreke u provođenju	Parlament (BiH)	✓ Potencijalni lideri u upravljanju i nadzoru nad institucijama javnih službi	✓ Potencijalni otpor državnih službenika koji su zadovoljni sa postojećim pravnim okvirom ✓ Potencijalni otpor političkih stranaka	Visok
Sistemske pratiti ograničenja zapošljavanja državnih i javnih službenika za vrijeme kandidature	OCD Agencija za državnu službu	✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa ✓ Potencijalni lideri u upravljanju i nadzoru nad institucijama javnih službi	✓ Potencijalni otpor institucija za upravljanje i nadzor nad javnim službama	Srednji
Provesti edukaciju javnosti o Zakonu o zviždačima putem OCD-a	OCD MNVO	✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa	Nije primjenljivo	Visok
Jačati primjenu Zakona o zviždačima na državnom nivou putem proširenog mandata i kapaciteta APIK-a	Parlament (BiH) APIK	✓ Potencijalni lideri u APIK-u	✓ Ograničeno povjerenje javnosti u APIK ✓ Ograničeno povjerenje javnosti u državne institucije i agencije, uključujući i Instituciju ombudsmana za ljudska prava BiH	Srednji
Pogodno okruženje				
Intenzivirati obuku državnih službenika o pravima i odgovornostima tijekom izbornog perioda i provoditi ciljano informisanje javnosti	Agencija za državnu službu (državne i entitetske) MNVO	✓ Potencijalni lideri u upravljanju i nadzoru nad institucijama javnih službi	✓ Otpor kandidata i političkih stranaka, s obzirom da vlast omogućava svim većim strankama pristup državnim resursima i postojanje interesa da se održava status quo	Visok

Preporuka	Odgovorni akter(i)	Elementi političke volje koji daju prednost	Elementi političke volje koje treba prevazići	Nivo prioriteta
			✓ Potencijalni otpor javnih službenika	
Razviti državni univerzalni kodeks ponašanja službenika u javnim institucijama	Agencija za državnu službu (državne i entitetske)	✓ Potencijalni lideri u upravljanju i nadzoru nad institucijama javnih službi	✓ Potencijalni otpor institucija za upravljanje i nadzor nad javnim službama	Srednji
Razmotriti poboljšanje sustava upravljanja učinkovitosti državnih službenika	Agencija za državnu službu (državne i entitetske) Državne institucije	✓ Potencijalni lideri u upravljanju i nadzoru nad institucijama javnih službi	✓ Potencijalni otpor institucija za upravljanje i nadzor nad javnim službama ✓ Potencijalni otpor državnih institucija	Srednji
Obezbijediti dovoljno materijalnih resursa SIP-u BiH, pojašnjenje zakonskih ovlasti za reviziju i identifikaciju neadekvatnih aktivnosti kampanja (uključujući uporabu državnih resursa putem priloga u naturi) u godišnjim izvješćima stranaka, kao i novčane sankcije političkih stranaka zasnovanih na žalbama trećih lica ili na vlastitu inicijativu	Parlament (BiH) SIP BiH	✓ Potencijalni lideri u izbornoj administraciji ✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa	✓ Potencijalni otpor političkih stranaka	Visok
Bolje definirati i obučiti kandidate i stranke o pravilnom monetiziranju i prijavljivanju priloga u naturi	OCD Političke stranke MNVO SIP BIH	✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa ✓ Potencijalni lideri u izbornoj administraciji	✓ Potencijalni otpor političkih stranaka	Visok
Razviti dosljednu metodologiju za organizacije civilnog društva za praćenje priloga u naturi i zajednički rad na izvješćima o priložima u naturi prije, tijekom i nakon perioda izborne kampanje	OCD MNVO	✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa	Nije primjenljivo	Srednji
Poboljšati transparentnost financiranja kampanje ažuriranjem obrazaca i propisa, uključujući privremena izvješća (tijekom perioda kampanje)	Parlament (BiH) SIP BiH	✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa ✓ Potencijalni lideri u izbornoj administraciji	✓ Potencijalni otpor političkih stranaka i kandidata	Visok

Preporuka	Odgovorni akter(i)	Elementi političke volje koji daju prednost	Elementi političke volje koje treba prevazići	Nivo prioriteta
Ukloniti rupe u zakonu koje dozvoljavaju kandidatima i strankama da spajaju male donacije (100 KM ili manje) bez otkrivanja njihovog izvora	Parlament (BiH)	✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa	✓ Potencijalni otpor političkih stranaka	Visok
Razviti dosljedan i rigorozan metod za OCD-e u prikupljanju dokaza o zlouporabi državnih resursa, uključujući državno osoblje i fizičke resurse u suradnji sa zainteresiranim stranama	OCD MNVO	✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa ✓ Utjecaj međunarodne zajednice (osobito EU) da podstiče promjene	Nije primjenljivo	Visok
Obučiti novinare tehnikama istraživačkog novinarstva sa posebnim fokusom na zlouporabu državnih resursa tijekom izbornog perioda na svim nivoima, pridržavajući se principa „nečinjenja štete“	OCD MNVO Mediji	✓ Potencijalni lideri u medijima	✓ Potencijalni otpor političkih stranaka	Visok
Uskladiti zakonodavstvo o slobodi pristupa informacijama i ukloniti rupe u postojećim zakonima koji ograničavaju pristup informacijama	Parlament (državni i entitetski)	✓ Potencijalni lideri u medijima ✓ Utjecaj međunarodne zajednice (osobito EU) da podstiče promjene	✓ Potencijalni otpor političkih stranaka ✓ Potencijalni otpor državnih institucija	Srednji
Provesti obuku u institucijama/agencijama o proaktivnoj transparentnosti i poštivanju Zakona o slobodi pristupa informacijama	OCD MNVO	✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa	✓ Potencijalni otpor državnih institucija	Srednji
Ukloniti rupe koje dozvoljavaju državnim agencijama da postavljaju tehničke uvjete koji ograničavaju konkurenciju u javnim nabavama	Parlament (BiH) AJN	✓ Utjecaj međunarodne zajednice (osobito EU) da podstiče promjene	✓ Potencijalni otpor političkih stranaka i općinskih vlasti	Visok
Bliže odrediti i postrožiti kriterijume bodovanja za javne nabave kako bi se podstakao fer i konkurentni proces	Općinske vlasti AJN URŽ	✓ OCD-i koji nadziru proces nabava ✓ Ponuđači i preduzeća koja žele ravnopravnost	✓ Potencijalni otpor političkih stranaka i općinskih vlasti	Srednji

Preporuka	Odgovorni akter(i)	Elementi političke volje koji daju prednost	Elementi političke volje koje treba prevazići	Nivo prioriteta
		✓ Međunarodna zajednica koja zagovara implementiranje GRECO preporuka		
Uvesti propise koji obeshrabruju fragmentiranje nabava kako bi se izbjeglo kompleksnije reguliranje procesa nabava	Parlament (BiH) AJN	✓ Ponuđači i preduzeća koja žele ravnopravnost ✓ Međunarodna zajednica koja zagovara implementiranje GRECO preporuka	✓ Potencijalni otpor političkih stranaka i općinskih vlasti	Srednji
Koristiti postojeći portal za javne nabave s ciljem kreiranja baze podataka o ponuđačima (oni koji su dobili ugovore i oni koji nisu) i podsticati zahtjeve za reformama	OCD MNVO	✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa	✓ Potencijalni otpor političkih stranaka i općinskih vlasti	Visok
Obučiti URŽ o uporednim standardima za nadzor nad nabavama i organizirati obuku o neovisnosti i izgradnji kapaciteta AJN-a i URŽ-a u suradnji sa APIK-om	APIK MNVO AJN URŽ	✓ Potencijalni lideri u APIK-u	✓ Ograničeno povjerenje javnosti u APIK ✓ Potencijalni otpor AJN-a i URŽ-a	Visok
Organizirati edukaciju javnosti i dosljedno pratiti proces nabave u suradnji sa organizacijama civilnog društva kao što su Transparency International i <i>Pod Lupom</i>	OCD MNVO AJN	✓ Postojeći, izuzetno angažirani OCD-i na području zagovaranja i monitoringa ✓ Utjecaj međunarodne zajednice (osobito EU) da podstiče promjene	Nije primjenljivo	Srednji

III. Metodologija

Zloupotroba državnih resursa u izbornim kampanjama sve se više prepoznaje kao glavna koruptivna sila u izbornim i političkim procesima, pa ipak, često je manje regulirana od drugih oblasti političkih financija. Iako se koncept zloupotroba državnih resursa neizravno naglašava u nekim međunarodnim i regionalnim dokumentima javnog prava, za ovo područje postoji malo izvora sadržajnih informacija. Ova metodologija razvijena je kako bi se riješila ova praznina i ispitao ZDR kao specifičan izborni izazov koji ugrožava integritet izbora, u većoj mjeri pogoršava kvalitet demokracije, ugrožava sposobnost državnih institucija da funkcioniraju i poštenu raspodjelu javnih sredstava.

Svrha ovog izvješća o procjeni je da analizira efektivnost oblasti ZDR-a u Bosni i Hercegovini i ponudi smislene preporuke za reformu, uzimajući u obzir kapacitet, kontekst i političku volju. Važni termini korišteni u ovom izvješću definirani su u Tabeli 2. Metodologija procjene zasniva se na primjeni zakonskog i regulatornog okvira za sprečavanje određenih zloupotroba državnih resursa, kojim se ograničava državno osoblje, državna sredstva i fizički resursi i sustavi komunikacije vlasti (uključujući javno financirane ili medije u državnom/privatnom vlasništvu).

Analiza efikasnosti pravnog okvira također zahtijeva ispitivanje kontekstualnih faktora koji utiču na to kako pravni okvir djeluje u praksi. Metodologija stoga ispituje i oblike **pravnog okvira ZDR-a** i dodatne faktore koji utječu na zloupotrobu državnih resursa, ovdje opisanih kao **pogodno okruženje**. Holistički pristup dozvoljava preporuke, koje uzimaju u obzir kontekst, i pozitivne i negativne, a koje bi trebale biti podstaknute ili ublažene kako bi se realno utjecalo na promjene. Metodologija također razmatra mogućnost rodno zasnovanih razlika u uporabi i zloupotrobi državnih resursa (naprimjer, da li tijela za nadzor imaju jedanku rodnu zastupljenost ili da li postoje rodne razlike u primjeni sankcija i kazni).

Pravni okvir ZDR-a

Pitanja pravnog okvira ZDR-a zasnovana su na nekoliko važnih principa priznatih u međunarodnom pravu i uporednoj praksi dobrih primjera:

Princip 1	Prvo, pravni okvir mora <u>uspostaviti efikasne mehanizme za sprečavanje državnih službenika da nepošteno koriste prednost svojih pozicija kako bi ujecali na ishod izbora</u> (zakonski i regulatorni okvir). Odredbe koje se tiču dozvoljene uporabe državnih resursa evidentno bi se trebale odnositi i na pozicijske i opozicijske političke snage i ne bi trebale biti „zloupotrebene u pružanju podrške bilo kojem kandidatu ili stranci“. ² Zakonski i regulatorni okvir trebao bi propisivati da državni službenici rade na nepristrasan način i da „jasno prepoznaju razlike između rada vlasti, državne službe i vođenja izborne kampanje“. ³
-----------	---

Princip 2	Drugo, <u>efikasan i transparentan nadzor koji provode nezavisne institucije</u> od suštinskog je značaja za rješavanje zloupotroba državnih resursa (institucije za nadzor). Institucije za reviziju uporabe administrativnih sredstava trebale bi imati potrebne ovlasti i mandat za nadziranje stranaka i kandidata i morale bi imati dovoljno ljudskih i finansijskih resursa kako bi efikasno ispunile svoj mandat.
-----------	--

²Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi, Odjel za demokratizaciju institucija i ljudska prava, Priručnik za posmatranje izbora, 6. izdanje, (Varšava, 2010), 62.

³Zajedničke smjernice za sprečavanje i odgovor na zloupotrebu administrativnih resursa tokom izbornog procesa, izvještaj br. 778/2014, Venecijanska komisija i OSCE Odjel za demokratizaciju institucija i ljudska prava (Strasbourg, 2016), 4.

Princip 3

Treće, nadležne institucije trebale bi propisno sankcionirati i kažnjavati državne službenike koji krše zakone, propise i pravilnike institucija u kojim rade (izvršenje).⁴ Kao što je to IFES nedavno izjavio u publikaciji Američke odvjetničke komore, „provođenje pravnih lijekova i sankcija je važno ne samo da dâ suštinu pravima, već i da spriječe buduće slučajeve zlouporabe i prijevare. Efikasnost određenih sankcija kao element sprečavanja ovisi dijelom od izvršenja. Ako sudovi (izborna administracija) ili druga državna tijela nisu u mogućnosti ili ne žele da izvrše sankciju ili upotrijebe pravni lijek, efekat sprečavanja se smanjuje”.⁵

Kvantitativna analiza pravnog okvira ZDR-a zasnovana je na ocjenama koje je stručni tim za procjenu dodijelio na osnovu tri gore opisana principa efikasnosti. Nakon obimnog istraživanja u uredu i na terenu, članovi tima su odredili rezultate svakom od tri principa po osnovu unaprijed određenih skala i pitanja za procjenu (kao što je kasnije navedeno u ovom izvješću). Svako pitanje na skali ocjena kodirano je tako da veći rezultat ukazuje na efikasniji okvir ZDR-a.

Pogodno okruženje ZDR-a

Pogodno okruženje preispituje pet dodatnih, kontekstualnih oblasti:

- Oblast javne službe
- Oblast financiranja kampanje
- Civilno društvo u službi vršenja nadzora i zagovaranja
- Medijsko okruženje i javne informacije
- Javne nabave

S obzirom na dostupnost pouzdanih globalnih indeksa za ocjenjivanje kategorija koje čine dio pogodnog okruženja, stručni tim nije obavezan da korištenjem ove metodologije ocjenjuje navedena područja. Stručni tim odabrao je indikatore koji su bili dostupni i najviše odgovaraju primjeni na Bosnu i Hercegovinu. Svi indikatori se po potrebi ponovo procjenjuju na skali od 0 do 100, gdje je 100 najbolja i najviša ocjena. Konačni rezultat obuhvata procjenu svih indikatora koji su korišteni u ovom izvješću.

Tabela 2: Važne definicije

Zlouporaba državnih resursa: “Neopravdane prednosti koje stiču određene stranke ili kandidati koji koriste svoje pozicije ili veze sa tijelima vlasti, kako bi utjecali na ishod izbora”. (OSCE/ODIHR, Priručnik za nadgledanje financiranja kampanje, 66 (2015))

Financijska/državna sredstva: Operativni budžeti institucija vlasti (npr. troškovi putovanja)

Državni fizički resursi: Sredstva u vlasništvu države, uključujući zgrade, vozila, zemljište i opremu

Nadležno tijelo za reviziju: Tijelo ili tijela koja nadziru, reguliraju ili imaju nadzornu kontrolu nad uporabom državnih resursa

Imunitet: Zaštita javnih dužnosnika od političko motiviranog gonjenja, razrješenja sa funkcija i drugih kazni zasnovanih isključivo na ponašanju koje je u skladu sa izvršavanjem njihovih zakonskih mandata

Pravni lijek: Sredstva za postizanje pravde po bilo kojem pitanju zakonskih prava. Naprimjer, primjena kazni, sankcija i zabrana ili druge sudske naredbe

⁴ Chad Vickery, ed., "Smjernice za razumijevanje, odlučivanje i rješavanje sporova na izborima" (Washington, D.C.: IFES, 2011). i Magnus Ohman i Megan Ritchie, "Financiranje kampanja", u *Međunarodni izborni pravni lijekovi*, ed. John Hardin Young (Američka odvjetnička komora, 2016).

⁵ Katherine Ellena i Chad Vickery, "Mjerenje efektivnih sredstava za prevanu i administrativne zloupotrebe," u *Međunarodni izborni pravni lijekovi*, ed. John Hardin Young (Američka odvjetnička komora, 2016), 111.

IV. Analiza pravnog okvira ZDR-a

Ovaj dio analize je uvid u pravni okvir koji se bavi zlouporabom državnih resursa na izborima u Bosni i Hercegovini, kao i analiza njegove praktične primjene. Efikasnost pravnog i regulatornog okvira ocjenjuje se kako bi se utvrdilo da li isti omogućava sprečavanje, otkrivanje i otklanjanje zlouporaba ZDR-a sukladno međunarodnim standardima. Kao što je već opisano, u Tabeli 3, stručni tim za procjene je odredio ocjene na osnovu tri principa označene trokutom plavom bojom na grafikonu (narandžasti trokut predstavlja najbolju ocjenu za svaku oblast). Detaljne ocjene za svaki od tri principa – pravni i regulatorni okviri, institucije za nadzor i izvršenje – su dole niže navedene, a na koje se primjenjuje sljedeća skala ocjenjivanja:

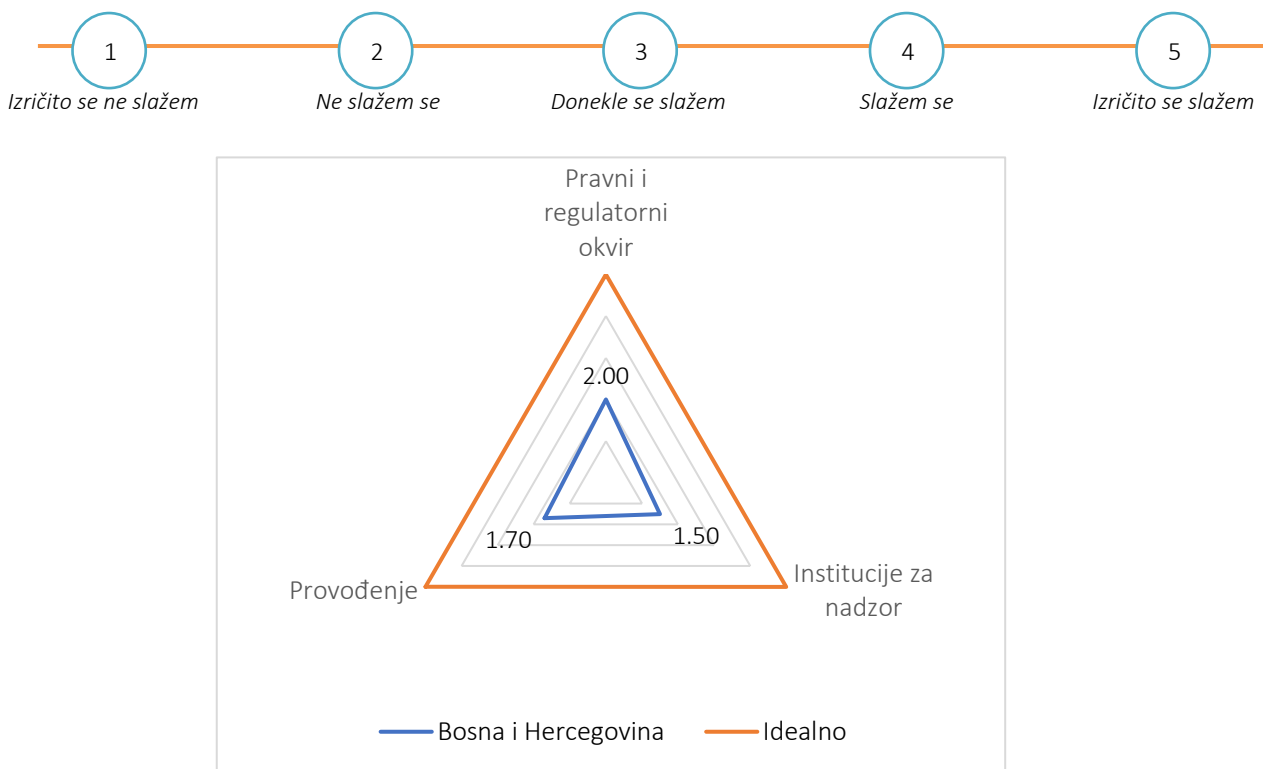


Tabela 3: Bosna i Hercegovina, Ocjene pravnog okvira

Princip 1, koji se fokusira na pravni i regulatorni okvir kao mehanizam za sprečavanje državnih službenika da zlouporabljavaju svoje pozicije kako bi utjecali na ishod izbora, ocijenjen je sa 2.0 na skali od 1 do 5 (gdje 5 označava izričito slaganje sa datom ocjenom, kao što je pokazano u narednoj tabeli). Ova relativno niska ocjena ukazuje na činjenicu da pravni okvir, uključujući propise i kodeks ponašanja primjenjive tijekom izbornog perioda, ne rješavaju sasvim ovo pitanje ili neadekvatno predviđaju potencijalne zlouporabe. Kao što će se u daljem tekstu razmotriti, dostupne sankcije i kazne također nisu dovoljne niti proporcionalne nizu prekršaja, tako ograničavajući sposobnost pravnog okvira za podsticanje poštene konkurencije i jednakih mogućnosti za sve kandidate. Ova ocjena je, međutim, najviša od tri komponente sustava ZDR-a u Bosni i Hercegovini, a koja odražava ozbiljne slabosti institucionalnog nadzora i provođenja zakona.

<i>Princip 1: Uspostaviti efikasne mehanizme za sprečavanje zvaničnika da nepošteno iskorištavaju prednost svojih pozicija s ciljem utjecaja na ishod izbora (zakonski i regulatorni okvir)</i>	<i>Ocjena</i>
Pravni okvir ZDR-a podstiče poštenu konkurenciju i jednake mogućnosti za sve kandidate	1.0
Pravni okvir ZDR-a je jasan i dostupan i za političke aktere i javne službenike kojima se njime upravlja	4.0
Pravni okvir ZDR-a je sveobuhvatan	2.0
Zakonske sankcije i kazne dostupne prema zakonu proporcionalne su počinjenim krivičnim djelima	1.0
Ocjena Principa 1	2.0

Princip 2, koji se u pravnom okviru ZDR-a bavi nezavisnim institucijama za nadzor, ocijenjen je sa 1.5 na skali od 1 do 5. Ovaj princip dobio je najnižu ocjenu od tri pomenuta, koje je procijenio tim za procjenu, što odražava nedostatak i kapaciteta i spremnosti brojnih institucija da prihvate odgovornost za nadzor kao dio svog mandata. Unatoč prevladavanju, ZDR u izbornim kampanjama nije razmatran u onim institucijama koje bi mogle imati proaktivnu ulogu u pružanju sveobuhvatnog nadzora. Mandati onih institucija koje bi morale da rade na pitanju ZDR-a su slabi, ali ove institucije se također suočavaju sa nizom izazova (uključujući trajne prijetnje njihovoj neovisnosti i nedostatak finansijskih i ljudskih resursa) kako bi izvršile ono za što su odgovorne ili poduzele agresivniji stav o ključnim pitanjima.

<i>Princip 2: Osigurati efikasan i transparentan nadzor koji provode nezavisne institucije (institucije za nadzor)</i>	<i>Ocjena</i>
Institucije za nadzor potpuno koriste svoje ovlasti i mandat u istragama u vezi sa političkim strankama i kandidatima koji su prekršili zakone i odredbe ZDR-a	2.0
Dodjela mandata i resursa institucijama za nadzor olakšava istragu na predmetima ZDR-a	1.0
Institucije za nadzor zaštićene su od političkog pritiska i odmazde	1.0
Razrješenje osoblja u institucijama za nadzor radi se po već utvrđenim i transparentnim procedurama	2.0
Ocjena Principa2	1.5

Princip 3, koji se fokusira na provođenje sankcija i kazni, dobio je ukupnu ocjenu 1.7. Ova ocjena odražava izazove u provođenju sankcija i kazni zvaničnika koji krše pravni okvir ZDR-a u Bosni i Hercegovini. Više sugovornika koji su sudjelovali u procjeni i izvješću posmatrača ističu neefikasnost tužiteljstva na različitim nivoima, što ograničava primjenu kazni za krivične zlouporabe. Politički utjecaj i složene upravne procedure dodatno zaustavljaju provođenje disciplinskih postupaka koje bi mogle odvratiti državne službenike i druge zvaničnike od zlouporabe javnih sredstava tijekom izbornog perioda.

<i>Princip 3: Pravilno sankcioniranje i kažnjavanje zvaničnika koji krše zakon, propise i interne pravilnike institucija (izvršenje)</i>	<i>Ocjena</i>
Zakonske sankcije i kazne se blagovremeno primjenjuju	2.0
Zakonske sankcije i kazne se izvršavaju	2.0
Zakonske sankcije i kazne, kako se izvršavaju, efikasno sprečavaju kršenja	1.0
Ocjena Principa 3	1.7

Princip 1: Uspostavljanje efikasnih mehanizama za sprečavanje zvaničnika da nepošteno stiču prednost koristeći svoje pozicije s ciljem utjecaja na ishod izbora (pravni i regulatorni okvir)

Kao što se prepoznaje u međunarodnom pravu i najboljoj praksi, za države je ključno da donesu zakone koji jasno definiraju dozvoljene i zabranjene uporabe državnih resursa. Zakoni, propisi i kodeksi ponašanja ili etike trebali bi zahtijevati nepristrasnost u vršenju službenih dužnosti i osigurati da se napravi jasna razlika između rada vlade, državne službe i vođenja izborne kampanje".⁶ Pravni okvir bi također trebao „obezbijediti jednako pravo kandidature na izborima i jednake mogućnosti za sve kandidate, uključujući i javne službenike i političke stranke tijekom izbornog procesa".⁷

Pored jasno uspostavljenih parametara za adekvatnu uporabu državnih resursa, najefikasniji sustavi za sprečavanje i ublažavanje ZDR-a će imati niz dostupnih pravnih lijekova i identifikovan jasan pravni lijek za svako potencijalno kršenje kako je to utvrđeno zakonom.⁸ Ove opcije uključuju „zvanična upozorenja, utvrđene novčane kazne, smanjenje javnog financiranja ili podnošenje krivičnih prijava".⁹ Čak i kada su ograničenja jasno i detaljno definirana zakonom, te kada institucije za nadzor imaju odgovarajuće mandate i resurse, ZDR će se vjerovatno nastaviti vršiti bez efektivnih i izvršnih sankcija i pravnih lijekova.¹⁰

Sugovornici su naveli da je bosansko društvo prožeto političkom korupcijom. Zloupotreba državnih resursa u izborne svrhe jedna je od značajnih komponenata takvog okruženja. Dok se neki temeljni elementi antikorupcijskog jezika pravilno upotrebljavaju, pravni i regulatorni okvir u BiH neadekvatno propisuje uporabu državnih resursa u izbornim kampanjama ili neadekvatno predviđa zloupotrebe. Uprkos rasprostranjenosti paleti pravnih propisa koje ovlašćuju definiranje uporabu državnih resursa i izbornog procesa na državnom i entitetskom nivou, specifične odredbe kojim bi se propisao rad državnih službenika i uporaba državnih sredstava i drugih resursa tijekom izbornog perioda u velikoj mjeri nedostaje. Mnogi sugovornici zaključili su da izmjene zakona ne bi bile dovoljne da spriječe rasprostranjene zloupotrebe državnih resursa koje ugrožavaju sustav, jer su uvjereni da je javna služba potpuno „uhvaćena u mrežu“ političkih sila, dok se postojeći zakoni i odredbe redovito zaobilaze. Međutim, korištenje snažnijeg i definiranog jezika i popunjavanje praznina je neophodan prvi korak ka rješavanju izazova koje postavlja ZDR, kao što se vidi iz preporuka u ovom dijelu.

Preostali narativni dio Principa 1 podijeljen je u tri dijela, koji se svaki pojedinačno fokusira na vrstu državnih resursa kao što to ova metodologija procjene naglašava: rad i vrijeme državnih službenika, državna sredstva i fizički resursi i sustavi komunikacija vlasti, kao i javni mediji.

Ograničenja za državni kadar

Države bi trebale usvojiti neka ograničenja u vezi sa izbornim aktivnostima državnih službenika, uključujući odredbe koje primoravaju državne organe i uposlenike na nepristrasnost.¹¹ Iako ova vrsta odredbi nije dovoljna da bude jedini način reguliranja zloupotrebe državnih resursa, ove odredbe mogu biti korisne u uspostavljanju važnog načela kojeg bi se javni službenici morali pridržavati.¹²

⁶Venecijanska komisija & OSCE/ODIHR, Zajedničke smjernice za sprečavanje i odgovor na zloupotrebu administrativnih resursa tokom izbornog procesa, 106. sjednica, br. 778/2014, A.5.2.

⁷Ibid, A.3-A.5.

⁸Magnus Ohman i Megan Ritchie, "Finansiranje kampanje"

⁹Zajedničke smjernice za prevenciju i odgovor, C.2.3.

¹⁰Erica Shein i Megan Ritchie, *Nepoštena prednost: Zloupotreba državnih resursa na izborima*

¹¹Magnus Ohman, Priručnik za obuku za otkrivanje i nadzor političkog finansiranja (TIDE) (Washington, D.C.: Međunarodna fondacija za izborne sisteme, 2013), 138.

¹²Ibid.

Prilikom ispitivanja pravnog i regulatornog okvira protiv ZDR-a, također je neophodno razmotriti rad i odgovornosti državnih službenika koji namjeravaju da se kandiduju.¹³ Smjernice Venecijanskog povjerenstva i OSCE/ODIHR-a od 2016. godine ukazuju na potrebu da se u pravnom okviru razmotre „adekvatna i proporcionalna“ pravila koja se odnose na „suspensiju sa funkcije ili ostavku određenih javnih struktura koje se kandidiraju kako bi se osigurala neutralnost“.¹⁴ Konačno, neophodno je spriječiti kandidate da značajno povećavaju broj službenika kako bi dobili izbornu prednost, te da se radno vrijeme vlasti

Preporuke

- ✓ Izmijeniti pravni okvir (npr. državne službe i izbornog zakona po potrebi), uvesti određena ograničenja državnim službenicima koji koriste svoje radno vrijeme, novac i druga sredstva za rad na izbornim kampanjama
- ✓ Razmotriti izmjene pravnog okvira za zaštitu državnih službenika i uposlenika u javnim preduzećima od političkog uticaja tijekom izbornog perioda

striktno odnosi na funkcije upravljanja. Pored toga, propisi koji se tiču državnog osoblja i finansijskih doprinosa izornoj kampanji također mogu zaštititi državne službenike od prisile u pogledu njihove izborne aktivnosti.¹⁵

Na državnom nivou, Zakon o državnoj službi u institucijama BiH zahtijeva da se državna služba pridržava različitih principa, uključujući i profesionalnu nepristrasnost.¹⁶ Član 14. ovog Zakona postavlja konkretnije uvjete za nepristrasnost, uključujući i to da državni službenik „izbjegava aktivnosti ili propuste u vršenju svoje profesionalne dužnosti koje krše ili su nespojive sa dužnostima utvrđenim ovim zakonom i suzdržava se od javnog ispoljavanja svojih političkih ili vjerskih uvjerenja.“¹⁷ Član 16 (1) Zakona o državnoj službi također uključuje odredbu kojom zabranjuje članstvo državnih službenika u političkim strankama i rada prema instrukcijama političkih stranaka.

Međutim, pored ove opće diskusije o nepristrasnosti, Zakon ne razmatra posebno mogućnost državnih službenika da sudjeluju u aktivnostima kampanje ili da sudjeluju u političkom radu, bilo tijekom ili poslije radnih sati, te ne daje odredbe u vezi izbornog

perioda.¹⁸ Državni službenici koji sudjeluju u kampanji teoretski bi mogli biti sankcionirani na osnovu postojećih pravnih odredbi o nepristrasnosti, ali specifična ograničenja za državne službenike tijekom izbornog perioda bi značajno ojačala pravni okvir ZDR-a. Većina sugovornika se složila da je učešće državnih službenika u izbornim kampanjama – bilo putem obavljanja telefonskih poziva, prisustvovanja na skupovima ili na drugi način – teško dokazati, ali da je to uobičajen način zlouporabe. Također su sugovornici naveli da ovaj problem prevladava na nižem nivou. Neki građani-posmatrači naveli su da su imali problema sa

¹³ Ibid, 140.

¹⁴ *Zajedničke smjernice za prevenciju i odgovor*, A.4.2. Međutim, Ohman upozorava da u nekim slučajevima implementacija takvih odredbi može biti kontraproduktivna ukoliko poslodavci u vlasti nastoje ponovo zaposliti samo one kandidate koji podržavaju vladajuću stranku i odbijaju predstavnike opozicije. Vidi TIDE.

¹⁵ Shein i Ritchie, *Nepoštena prednost*

¹⁶ Član 4, Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. Prema Zakonu, određeni dužnosnici nisu u kategoriji državnih službenika, uključujući članove Parlamentarne skupštine BiH, članove Predsjedništva, Vijeća ministara, ministri, zamjenici ministara, sudije Ustavnog suda BiH, sudije Suda BiH, generalni revizor i zamjenici generalnog revizora Ureda za reviziju. Savjetnici u parlamentu, Predsjedništvu, guverner i viceguverneri Centralne banke također nisu u kategoriji državnih službenika.

¹⁷ U članu 16(2) Zakona o državnoj službi, državni službenici su dužni da: predoče sve informacije o imovini na raspolaganju državnog službenika ili na raspolaganju članovima njegove uže porodice kao i o djelatnostima i funkcijama koje obavljaju državni službenik i članovi njegove uže porodice.

¹⁸ Član 47 ovog Zakona utvrđuje: “Podzakonskim aktom utvrđuju se uvjeti sukladno kojim državni službenik može uzeti neplaćeno odsustvo, i kada se može dužnost državnog službenika obavljati sa skraćenim radnim vremenom“. Čini se da slični podzakonski akti ne ograničavaju učešće državnih službenika u izbornim kampanjama.

policijom za vrijeme održavanja skupova, te da im je lažno rečeno da su određene funkcije posmatranja zabranjene.

Čini se da je osnovni uzrok navodnog masovnog učešća državnih službenika u aktivnostima kampanje rasprostranjena politizacija državne službe. Kako je razmotreno u dijelu „Oblast javne službe“ ovog izvješća, gotovo univerzalno viđenje intervjuiranih sugovornika u ovoj procjeni u BiH je da politika prožima svaki aspekt aparata javne službe i da je nemoguće dobiti posao u državnoj službi bez članstva u nekoj od političkih stranaka. Kada se razmotri kontekst neadekvatnog pravnog okvira, politizacija javne službe na državnom, entitetskom i općinskom nivou dodatno omogućava zlouporabu javnih službenika tijekom izbornih kampanja.

Preporuka

- ✓ Razmotriti izmjene pravnog okvira u RS-u kako bi se ograničile mogućnosti državnih službenika da za vrijeme kandidature status uposlenja ostane isti

Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine utvrđuje disciplinsku i krivičnu odgovornost u slučaju kršenja. Državni službenik može se smatrati disciplinski odgovornim zbog kršenja službenih dužnosti, uključujući i povrede službene dužnosti i može se smatrati krivično odgovornim.¹⁹ Određena institucija može izreći mjere službenicima putem pismene opomene ili ukora i proslijediti predmet Agenciji za državnu službu ukoliko smatra da je potrebna strožija kazna. Disciplinske sankcije su sljedeće: pismena opomena, pismeni ukor, suspenzija prava učešća na konkursima u državnoj službi u periodu od najviše dvije

godine, suspenzija sa rada i plaće u trajanju od jednog do tri mjeseca, degradiranje na nižu kategoriju u okviru radnog mjesta ili niže radno mjesto ili prestanak radnog odnosa u državnoj službi.²⁰ Institucije za nadzor, kao i Agencija za državnu službu je detaljno razmotrena u Principu 2.

Iako je pravni okvir koji se odnosi na podršku koju daju državni službenici tijekom izborne kampanje ograničen, zakoni propisuju uvjete koji se odnose na status uposlenja službenika kada se isti kandiduje za funkciju. Prema Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine, sudije, tužitelji, državni službenici i neki drugi dužnosnici moraju dati ostavku kako bi se kandidirali za javno izabranu funkciju.²¹ Član 16(1) Zakona o državnoj službi propisuje da se državni službenik smatra da je na odsustvu iz državne službe od trenutka kada je potvrđena njegova kandidatura za javnu funkciju na koju se bira izravno ili neizravno, ili od trenutka kada je imenovan na položaj u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu na bilo kojem nivou vlasti u BiH. Umjesto uzimanja odsustva, rukovodeći državni službenici podnose ostavku na mjesto u državnoj službi. Također, u članu 16 propisano je da se državni službenik (s izuzetkom rukovodećih državnih službenika) vraća na isto ili slično radno mjesto najkasnije u roku od mjesec dana u slučaju neuspjeha na izborima ili po završetku mandata i prestanka funkcije.

Prema sugovornicima, pravni zahtjevi u vezi kandidiranja državnih službenika na pozicije javne službe su u suštini isti u Federaciji BiH (FBiH). Zakon o državnoj službi FBiH propisuje da rukovodeći državni službenici

¹⁹Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, član 54. Ovaj član također propisuje: „Podzakonski akti će detaljnije urediti povrede službenih dužnosti“.

²⁰Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, član 56. U članu 55 istog Zakona: „Državni službenici i zaposlenici institucija imaju pravo da, protiv državnog službenika za kojeg postoji pretpostavka da je prekršio član 54 ovog zakona, uz diskreciju podnesu zahtjev za disciplinski postupak instituciji“, a što podvlači povrede službene dužnosti. Takve povrede uključuju „zloupotrebe i prekoračenja službene dužnosti“. Ove odredbe se također odnose na ministre i njihove zamjenike.

²¹Izborni zakon BiH, član 1.8 (1): „Sudije redovnih i ustavnih sudova, tužioci i njihovi zamjenici, pravobranitelji i njihovi zamjenici, ombudsmani i njihovi zamjenici, članovi sudova/domova/vijeća za ljudska prava, notari, policijski službenici, državni službenici, pripadnici Oružanih snaga BiH, pripadnici Obavještajno-sigurnosne agencije BiH, kao i diplomatski i konzularni predstavnici BiH u inozemstvu, koji imaju diplomatski status u skladu s Bečkom konvencijom o diplomatskim odnosima (iz 1961. godine), mogu se kandidirati za javnu izbornu dužnost samo ako prethodno podnesu ostavku na taj položaj ili postupe u skladu sa zakonima koji reguliraju njihov status“.

moraju podnijeti ostavku, dok se niži nivo službenika može smatrati da su na odsustvu tijekom izbornog procesa. Međutim, rukovodeći državni službenici, niži državni službenici i službenici u općinama u Republici Srpskoj ne moraju dati ostavku ili ne moraju uzeti odsustvo tijekom kandidature. Sugovornici koji su sudjelovali u procjeni također su naveli da su kršenja navedenih pravnih odredbi česta, ali da se ista ne prijavljuju ili ne nadziru uvijek.

Ograničenja uporabe državnih sredstava ili fizičkih resursa

Fizčki resursi (uključujući zgrade, opremu i vozila) i operativni/administrativni budžeti, koje koriste država i niže strukture vlasti, su bez odgovarajućih ograničenja potencijalni izvori zlouporabe u izbornim kampanjama. Pravni okvir može poslužiti da se ograniče potencijalne zlouporabe na način da se jasno identificira neadekvatna uporaba ovih resursa i da se zahtijeva transparentnost u bilo kojoj dozvoljenoj uporabi tijekom izbornog procesa.²² Postoje različiti pristupi tome, uključujući i zabranu određenih izvora ili vrsta rashoda, koji zahtijevaju da političke stranke i kandidati detaljno objelodane sredstva kako bi se osiguralo otkrivanje zlouporabe državnih resursa.

Nedostatak odgovarajućeg propisa o objelodanjivanju u oblasti financiranja kampanja u BiH prepliće se sa zlouporabom državnih resursa u izbornim kampanjama u pogledu priloga u naturi, a koji su često javni resursi korišteni za podršku političkih partija i kandidata. BiH Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (koja se razmatra u Principu 2) napominje da je „malo pažnje posvećeno

Preporuke

- ✓ Izmijeniti pravni okvir kako bi se strožije regulirala uporaba državnih vozila i drugih fizičkih resursa u političke svrhe i osigurati da se troškovi povezani za korištenje ovih resursa plaćaju iz fondova kampanja
- ✓ Jačati koordinaciju između izbornih povjerenstava i policije radi efikasnog praćenja i rješavanja zlouporaba fizičkih resursa

neprijavljenim prilogima u naturi političkim strankama kao što su usluge štampanja izbornog materijala, popusti za reklamne prostore, uporaba resursa javnih institucija i drugih vrsta potpore uglavnom u svrhu izbora“.²³ Ovo pitanje detaljno se razmatra u poglavlju „Oblast financiranja kampanje“ u ovom izvješću.

Član 7.2 Izbornog zakona BiH propisuje da su nadležni općinski organi dužni osigurati ravnopravan tretman stranaka i kandidata u njihovim zahtjevima da „javna mjesta i javne objekte koriste u svrhu kampanje, uključujući održavanje skupova, izlaganje oglasa, plakata i postera“. Strankama i kandidatima nije dozvoljeno da „pišu svoja imena ili slogane koji su u vezi sa izbornom kampanjom, unutar ili na zgradama u kojima su smješteni organi vlasti na svim nivoima, javnim preduzećima, javnim ustanovama i mjesnim zajednicama, na vjerskim objektima, na javnim putevima i javnim površinama, osim na mjestima predviđenim za plakatiranje i oglašavanje“. OSCE/ODIHR navodi da je nejednakost u pristupu javnim prostorima bio jedan od problema na Općim izborima 2014. godine.²⁴ Zbog opsega i ozbiljnosti drugih zlouporaba koje su pominjali sugovornici, pristup javnim

površinama se nije ocijenio kao primaran za sugovornike koji su intervjuirani za ovo izvješće. Međutim, sugovornici su se složili da zlouporabe u ovoj oblasti još uvijek postoje i da pristup javnim površinama za organiziranje kampanje nije ravnomjerno raspodijeljen.

Građani-posmatrači i sugovornici naglasili su da je problem i to da dužnosnici upotrebljavaju državna vozila (uključujući i helikoptere) u političke svrhe. U Finalnom izvješću o lokalnim izborima 2016. u Bosni i

²² Shein i Ritchie, *Nepoštena prednost*

²³ Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Strategija za borbu protiv korupcije za 2015-2019: *Bosna i Hercegovina*, prosinac 2014, 30.

²⁴ OSCE/ODIHR Finalni izvještaj Misije za posmatranje izbora: Bosna i Hercegovina, 2014, 13.

Hercegovini, koji je objavila lokalna organizacija civilnog društva „Pod lupom“, identifikovana su 84 slučaja u kojima su javni dužnosnici dolazili na predizborne skupove u službenim automobilima i još pet slučajeva u kojim je predsjednik RS-a stizao na predizborne skupove službenim helikopterom.²⁵ Niz sugovornika koji su sudjelovali u procjenjivanju smatra da se to dešava na svim nivoima izbora, iako se ne čini da je to konkretno u suprotnosti sa zakonom. Tvrdi se da visoko pozicionirani dužnosnici ili ministri također često posjećuju predizborne skupove lokalnih stranačkih kandidata ili druge događaje kao što je ceremonija završetka infrastrukturnog projekta (sa kojima nisu izravno povezani) i uporaba prijevoza kojeg financira država.

Sugovornici su također izrazili zabrinutost u vezi sa uporabom javnih fondova i drugih državnih resursa u izbornim kampanjama putem raznih mehanizama, uključujući i ugovore o nabavi, razvojne projekte, javna

Preporuke

- ✓ Izmijeniti pravni okvir kojim se zabranjuje dodjeljivanje socijalne pomoći i organiziranje ceremonija u vezi sa razvojnim projektima koji nisu bili javno oglašeni znatno prije dana održavanja izbora (u unaprijed utvrđenom roku koji se određuje na osnovu konsultacija sa zainteresiranom stranom)
- ✓ Povećati mjere za objelodanjivanje i transparentnost uporabe sredstava javnih preduzeća

i državna preduzeća, zapošljavanje i reklamiranje. Pravni okvir ne ograničava vremenski period oko izbora za izdavanje ugovora o nabavama, projekata javnih radova ili distribuciju socijalnih usluga kao što su penzije. Sugovornici smatraju da je završetak razvojnih projekata u predizbornom periodu jedna od zlouporaba državnih resursa. Većinom javnih sredstava u BiH se upravlja na lokalnom nivou, te su sugovornici naveli da općinska vijeća (kojim nezvanično kontroliraju načelnici i koji su uglavnom iz iste stranke kao i većina vijećnika) grade škole, prave puteve ili realiziraju druge razvojne projekte i organiziraju ceremonije neposredno pred izborni dan. Često, predsjednik ili drugi visoki zvaničnik neke političke partije prisustvuje otvaranju lokalnog razvojnog projekta, čak i kad oni sami ne predstavljaju tu zajednicu. Ovi projekti omogućavaju partijama da prodaju postignuća biračkom tijelu neposredno prije početka glasanja. Pored toga, netransparentni procesi nabave de facto omogućavaju strankama da dobiju donacije od izvođača radova. Kao što je razmatrano u poglavlju „Javne nabave“ u ovom izvješću, mišljenje je da se prilozi u naturi dati strankama „vraćaju“ preduzećima putem javnih tendera nakon izbora.

U uvodnom dijelu ovog izvješća navedeno je da su političke stranke u BiH bez izuzetka zasnovane na etničkoj pripadnosti. Kako to Nacionalni demokratski institut opisuje u „Procjeni demokracije“: „Kompleksna ustavna organizacija BiH ima efekt segmentiranja biračkog tijela po etničkim linijama. Kao rezultat toga, stranke nastoje da se takmiče za glasove unutar etničkih zajednica, a birači sistematski glasuju po istom osnovu“.²⁶ Sugovornici su također tvrdili da ovakva struktura ohrabruje stranke da se dogovaraju o podjeli budžeta za projekte na lokalnom nivou. Ovaj pristup omogućava svakoj stranci, u okviru njene etničke izborne jedinice, da uzme „komad kolača“, te se ujedno druga stranka sprečava da govori o zlouporabama prve.

Pitanje vremenskog usklađivanja razvojnih projekata ili raspodjele socijalnih usluga posebno je osjetljivo, jer se čini da većina organa vlasti funkcioniše u okviru zakona i zato što se odnosi na donošenje i povećanje budžeta. Neophodno je da zakon izbalansira potrebu da se ispune obaveze mandata vladajućih struktura (naprimjer, pružanje socijalnih usluga i osiguranje održavanja infrastrukture), ali je imperativno da se odluke

²⁵Pod lupom, „Lokalni izbori 2016 u Bosni i Hercegovini, Finalni izvještaj o građanskom, nestranačkom posmatranju lokalnih izbora“, Sarajevo, prosinac 2016, p. 37.

²⁶Nacionalni demokratski institut, „Procjena demokratije u Bosni i Hercegovini: Perspektive demokratske tranzicije“, ožujak 2017. NDI. 20.

o rasporedu korištenja javnih sredstava ne donose kao rezultat političkog proračunavanja. Zakon ne bi trebao imati štetan uticaj na potrošnju koja je istinski dobra za javnost, ali bi trebao umjesto toga potencirati planiranje, transparentnost i izbjegavanje stvaranja nepravilnosti.

Konačno, neki sugovornici su naveli da je učešće preduzeća u državnom vlasništvu i javnih preduzeća i institucija u promoviranju određenih stranaka i kandidata jedan od problema. Ova tijela, prema sugovornicima, nisu adekvatno obavezna da transparentno prikažu raspodjelu sredstava, uključujući i izborni period. U izvješću Transparency International-a („TI“) Procjena nacionalnog integriteta od 2015. navodi se da na javna preduzeća u BiH politika značajno utječe, dok su direktori preduzeća u državnom vlasništvu ona lica koja je imenovala politička stranka.²⁷

Pored potpune politizacije oblasti javnih preduzeća, posmatrači navode da stranke primaju donacije javnih preduzeća. Gore pomenuto izvješće TI-a od 2015. razmatra jedan primjer:

Pored činjenice da zakonske odredbe Zakona o financiranju političkih partija izričito zabranjuju financiranje političkih partija od strane državnih preduzeća, evidentno je da se to ne poštuje. Tako je pred Opće izbore 2014. godine u javnost izašla informacija da je cijela Elektroprivreda Republike Srpske stavljena u funkciju podrške Saveza nezavisnih socijal-demokrata (SNSD-a). Međutim, nije bilo sankcioniranja navedenih aktivnosti od strane nadležnih organa.²⁸

Nedostaci u pravnom okviru, kao i ograničeno sankcioniranje prekršaja (o kojima se govori u Principu 3), doprinosi navodnoj uporabi državnih resursa kao priloga u naturi za političke kampanje, zlouporabi državnih vozila i javnih površina, kao i političkom učešću javnih institucija u izbornim kampanjama. Dok je vremenski okvir ugovora o javnim nabavama i infrastrukturnim i društveno-razvojnim inicijativama osjetljivo pitanje, sugovornici su također izrazili bojazan da ova pitanja doprinose nepoštenoj prednosti pojedinih političkih stranaka u BiH.

Ograničenja sustava komunikacija vlasti

Sustav komunikacije vlasti, kao i javni ili financirani izvori medija, u velikoj mjeri mogu usmjeriti polje djelovanja u izbornim kampanjama prema aktualnoj stranci ukoliko nisu propisno regulirane. Stoga je važno da zakonski i regulatorni okvir jasno navede dozvoljeno i nedopustivo korištenje sustava komunikacija vlasti tijekom izbornog perioda, iako se specifični pristupi ovoj uredbi mogu razlikovati.²⁹ Naprimjer, kao što je navedeno u IFES-ovom Bijelom dokumentu: “Zakonske odredbe mogu ograničiti reklamne aktivnosti državnih agencija tijekom perioda kampanje. Države također mogu uključiti odredbe u zakonski okvir kojima se ograničava uporaba državnih sredstava za štampanje ili distribuciju informacija tijekom perioda izborne kampanje, naprimjer, zabrana masovne pošte koja se plaća službenim državnim sredstvima ili zvanične publikacije koje pišu o nekom zvaničniku i koje su distribuirane tijekom predizborne kampanje. Pored toga, zakonske odredbe mogu sadržavati ograničenja sadržaja (kao što su uporaba službenih simbola ili drugih državnih oznaka u komunikaciji u vezi sa izborima)”.³⁰

U ovom poglavlju, fokus je na dva tipa komunikacija vlasti: širenje informacija putem zvaničnih organa vlasti i pojedinaca po službenoj dužnosti (kao i uporaba tradicionalnih načina kao korištenje poštanskih usluga,

²⁷ Blagovčanin, Srđan. “Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2015.” 2015. *Transparency International* 227. <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/12/National-Integrity-System-Assesment-BIH-2015.pdf>.

²⁸ Blagovčanin, “Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2015.,” 235.

²⁹ Shein i Ritchie, *Nepoštena prednost*, 16.

³⁰ Ibid, 16-17.

ali i internet stranica i društvenih medija), i korištenje javnih medija (emitovanje, radio, novine i drugi medijski izvori).

Sugovornici koji su sudjelovali u procjeni izrazili su opću zabrinutost u vezi sa širenjem informacija od zvaničnih organa vlasti, koji se koriste kako bi se utjecalo na izborne kampanje. Izgleda da ne postoje posebni zakonski zahtjevi u vezi sa korištenjem državnih sredstava za štampanje ili distribuciju informacija, a koji bi se posebno odnosili na period oko izborne kampanje ili sadržaj zvanične komunikacije. Korištenje

Preporuka

- ✓ Razmotriti dalje reguliranje političkog sadržaja u službenim komunikacijama vlasti, uključujući društvene medije i javne oglase

društvenih medija, kako od strane državnih službenika, tako i organa vlasti, nije podložno bilo kakvoj suštinskoj odredbi zakona, iako se kampanje putem društvenih medija nisu navele kao specifičan problem tijekom ove procjene ili u razmatranju ovog pitanja. Jedan problem na koji su ukazali sugovornici za ovu procjenu je da državne institucije ili ministarstva postavljaju bilborde i druge reklame ili organiziraju apolitične događaje koji sadrže stranačke logotipe, fotografije ministara i slogane slične onima koji se koriste u kampanji. Izgleda da ove aktivnosti nisu nezakonite u postojećem pravnom okviru.

Međutim, kada se govori o zvaničnoj komunikaciji vlasti, najviše pažnje kako u zakonu tako i među zainteresovanim stranama usmjereno je ka javnim medijima. Član 2. Ustava BiH propisuje slobodu izražavanja, dok je novinarima i elektronskim medijima zabranjeno izražavanje mogućih stranačkih veza u redovitom i specijalnom programu.³¹ Izborni zakon i dodatni propisi SIP-a BiH prilično su sveobuhvatni u odnosu na period kampanje. Član 16. Izbornog zakona BiH propisuje ulogu i javnih i privatnih medija u izbornim kampanjama. Odredbe SIP-a BiH također se odnose na vrijeme emitiranja dodijeljenog za svaku političku stranku.

Izborni zakon BiH propisuje da će mediji „pravedno, profesionalno i stručno pratiti izborne aktivnosti“, sa posebnim naglaskom na princip slobode izražavanja.³² Elektronski mediji također su obavezni da se pridržavaju principa pravičnosti, ravnoteže i nepristrasnosti čak i za vrstu programa koji se ne odnosi striktno na izbore, uključujući vijesti, intervju i druge političke emisije.³³ Sugovornici koji su sudjelovali u procjeni općenito su smatrali da se pridržavanje medija navedenim standardima razlikuje u ovisnosti od emitera, ali ravnoteža i nepristrasnost općenito nisu ispoštovani u programskoj šemi, uključujući i vijesti.

Izborni zakon također posebno navodi period kampanje, a član 16.2 propisuje da će elektronski mediji pratiti predizborne aktivnosti i pridržavati se principa uravnoteženosti, poštenja i nepristrasnosti. Nadalje, član 16.3 propisuje da u emisijama elektronskih medija nijedan politički subjekt ne može imati povlašten položaj u odnosu prema drugom političkom subjektu. Dužnosnici na „svim nivoima vlasti“ koji se kandidiraju također ne smiju imati povlašten položaj u izbornom procesu. Prema Izbornom zakonu BiH, redoslijed nastupa za izravno obraćanje političkih subjekata u posebnim emisijama utvrđuje se žrijebanjem uoči početka izborne kampanje.³⁴ Javni elektronski mediji dužni su da “predstavljaju političke subjekte na ravnopravan i fer način i informirat će javnost o svim pitanjima u vezi sa izbornom kampanjom u periodu od 30 dana prije održavanja izbora”.³⁵

³¹Izborni zakon Bosne i Hercegovine, član 16.6

³²Izborni zakon Bosne i Hercegovine, član 16.1

³³Izborni zakon Bosne i Hercegovine, član 16.4

³⁴Izborni zakon Bosne i Hercegovine, član 16.7

³⁵Izborni zakon Bosne i Hercegovine, član 16.14(1)

U praksi, mediji u BiH podijeljeni su po etničkim linijama i svaki entitet ima javne emitere – Radio i Televizija FBiH (RTV FBiH) u Federaciji i Radio i Televizija RS (RTRS) u Republici Srpskoj – pored Državnog javnog radio-difuznog sustava. Prema OSCE/ODIHR-u, “postoji preko 40 televizijskih kanala i oko 140 radio stanica, od kojih oko 70 su javne i koje rade na kantonalnom i općinskom nivou. Televizija je primarni izvor informacija pored interneta. Domaća štampa sastoji se od oko 600 štampanih izdanja, koja se objavljuju na bosanskom, hrvatskom i srpskom jeziku. Vodeći dnevni list Dnevni Avaz ima dnevni promet od oko 30.000 do 50.000 primjeraka”.³⁶

Prema podacima OSCE/ODIHR-a, tijekom izbora 2014. godine, javni mediji „nude biračima mogućnost da saznaju o kandidatima putem debata i izbornih programa. Međutim, rezultati OSCE/ODIHR EOM-a o monitoringu medija pokazuju široko rasprostranjenu pristrasnost u elektronskim medijima”.³⁷ Sugovornici su naglasili da je u većini slučajeva lokalni nivo ključna oblast zlouporabe javnih medija. Prema sugovornicima koji su intervjuisani za ovu procjenu, postoji više od 40 medija u privatnom vlasništvu koji koriste općinske budžete za svoje poslovanje i koji su pod značajnim političkim pritiskom, s obzirom da mnogi imaju financijskih problema.

Sugovornici su ocijenili da postoji problem sa pristrasnošću u javnim medijima, mada su neki emiteri preuzeli veći dio krivice od drugih. Mnogi su primijetili da je „javna tajna” da stranka kontrolira javne emitere, dok se članovi političkih stranaka biraju za članove upravnih odbora emitera (iako zakon određuje set kriterijuma, politički imenovani članovi mogu iskoristiti rupe u zakonu kako bi ispunili kriterije). RTV je bila najviše kritikovana, gdje je jedan od sugovornika argumentirao da je „paralelna realnost” koju RTV prikazuje na „nivou Sjeverne Koreje”.

Zakon dozvoljava medijima da prate rad zvaničnika, sve dok se ne pomene kandidatura ili pripadnost političkoj stranici zvaničnika.³⁸ Sugovornici su naglasili da čak i kada se ne pomene kandidatura ili stranačka pripadnost, mediji obavezno prate press konferencije, objavljuju saopćenja za javnost, te prate učešće zvaničnika na ceremonijama razvojnih projekata ili u drugim aktivnostima, za što su političke implikacije jasne – kršenje duha, ako ne i slova zakona.

Kao što je to navedeno u OSCE/ODIHR Finalnom izvješću Posmatračke misije izbora 2014. godine, javni mediji su često kršili odredbe u vezi političke nepristrasnosti tijekom kampanje. Naprimjer, “[P]raćenje zvaničnih aktivnosti u vijestima, dužnosnici, koji su također i kandidati, dobiju više medijske pokrivenosti u odnosu na druge kandidate, a što je u suprotnosti sa domaćim zakonodavstvom. Štaviše, mediji osiguravaju ovim političkim akterima platformu za promoviranje bez kritičkog osvrta ili analize”.³⁹ Glavna točka koju sugovornici ističu je da mediji općenito poštuju pravila 30-dnevnog izbornog perioda, ali da javni mediji pristrasno izvještavaju u različitom omjeru izvan ovog vremenskog perioda.

Član 16.14 Izbornog zakona BiH također obavezuje javne elektronske medije da omoguće besplatan termin političkim subjektima za izravno obraćanje tijekom izbornog perioda (u trajanju od 30 dana prije dana održavanja izbora). Član 7. „Pravilnika o medijskom predstavljanju političkih subjekata u periodu od dana raspisivanja izbora do dana održavanja izbora” SIP-a BiH određuje vremensko trajanje izavnog obraćanja na tri minute po političkoj stranci. Prema OSCE/ODIHR-om monitoringu medija, javni emiteri su se pridržavali zakonske obaveze pružanja jednakog emitovanja tijekom predizborne kampanje za 2014. godinu.⁴⁰

³⁶ OSCE/ODIHR Finalni izvještaj Posmatračke misije izbora: Bosna i Hercegovina, 2014, 15.

³⁷ Ibid, 2.

³⁸ Izborni zakon Bosne i Hercegovine, član 16.3

³⁹ OSCE/ODIHR Finalni izvještaj Posmatračke misije izbora: Bosna i Hercegovina, 2014, 16-17.

⁴⁰ OSCE/ODIHR Finalni izvještaj Posmatračke misije izbora: Bosna i Hercegovina, 2014, 17.

Član 16.14 Izbornog zakona propisuje da će javni elektronski medij omogućiti pod jednakim uslovima plaćeno političko oglašavanje političkim subjektima u trajanju od najviše 30 minuta sedmično tijekom izbornog perioda. Propisi za ovu odredbu su dalje regulirani u članu 8. Pravilnika o medijima SIP-a BiH. Članovi 3. i 4. Pravilnika o medijima SIP-a BiH propisuju zabranu emitiranja plaćenog političkog oglašavanja u periodu od dana raspisivanja izbora do dana službenog početka izborne kampanje. Član 16.9 Izbornog zakona BiH također propisuje da su elektronski javni mediji dužni besplatno objavljivati informacije SIP-a BiH kako bi birači bili informirani, te da će SIP BiH podnijeti prijavu Regulatornoj agenciji za komunikacije (koja se razmatra u poglavlju Princip 2) u slučaju kršenja navedene odredbe.

Princip 2: Osigurati efikasan i transparentan nadzor nezavisnih institucija (nadzornih institucija)

Kao što je ranije IFES naveo, "ovlaštena, nezavisna institucija za nadzor koja je nadležna za reviziju i praćenje korištenja državnih resursa je od suštinskog značaja u razvoju jakog sustava za sprečavanje ili rješavanje potencijalnih zlouporaba. Potrebno je pojasniti pravni i regulatorni okvir u pogledu mandata nadležne institucije i načina praćenja poštivanja pravila".⁴¹

Nadzorna tijela zahtijevaju „dovoljne resurse, nezavisnost i političku volju da se istraže potencijalne povrede i upotrijebi pravni lijek.“⁴² Iako se jasna razgraničenja regulatornih nadležnosti institucija za nadzor generalno smatraju poželjnim, istraživanja su pokazala da je teoretski moguće kreirati efikasan sustav koji se karakteriše "umnogostručavanjem institucija", u kojem konkurentne nadležnosti omogućavaju "da više ustanova [bude] zaduženo za obavljanje određene funkcije".⁴³ U izvješću Međunarodne istraživačke inicijative o Brazilu i Africi navodi se da je važno stvoriti strukturu gdje konkurentne nadležnosti stvaraju podsticaje za poboljšanje učinka, umjesto pružanja mogućnosti institucijama da smanje svoje odgovornosti.⁴⁴

U BiH postoji nekoliko institucija čiji zakonski mandati uključuju, barem dijelom, nadzor nad korištenjem državnih resursa u izbornim kampanjama. Međutim, ovakvi mandati uglavnom su slabi ili ih nadležna institucija ne provodi u potpunosti, bilo zbog nedostatka resursa, svijesti ili političke volje. Kao što je razmatrano u Principu 1, pravni okvir u dovoljnoj mjeri ne adresira ZDR. Kao rezultat toga, čak i one institucije za reviziju često ne smatraju da je zlouporaba državnih resursa, osobito tijekom izbornih kampanja, dio njihovog mandata. Tijekom razgovora o procjeni, sugovornici su obično umanjivali odgovornost za rad na ZDR-u i prebacivali na druge aktere ili institucije. Kako je jedan sugovornik komentarisao, "nitko" trenutno ne istražuje ZDR u BiH.

Kao što je navedeno u preporukama iz ovog izvješća, jači zakonski mandati za nadziranje i istraživanje ZDR-a i bolja koordinacija između agencija bi – zajedno sa uvođenjem dodatnih sankcija, kako je razmatrano u Principu 1 – doprinijela većoj odgovornosti prema korištenju državnih resursa. Sljedeće informacije pružaju pregled institucija koje imaju zakonski mandat da nadziru ZDR u BiH:

Uredi tužiteljstva

Zakon o Tužiteljstvu BiH uspostavlja Tužiteljstvo BiH kao nezavisni entitet na državnom nivou sa sjedištem u Sarajevu. Pravni okvir također je uspostavio entitetska tužiteljstva u FBiH i Republici Srpskoj i Tužiteljstvo

⁴¹ Shein i Ritchie, *Nepoštena prednost*, 16-17

⁴² Ohman i Ritchie, *Finansiranje kampanja*

⁴³ Lindsey Carson i Mariana Mota Prado, *Brazilski zakoni protiv korupcije i njihovo provođenje: Potencijalne lekcije o industrijskom dizajnu*, izvještaj br. 9, Međunarodna inicijativa za istraživanje Brazila i Afrike (Manchester: Univerzitet u Mančesteru 2014. 8).

⁴⁴ Ibid.

u Brčko Distriktu, kao i 10 kantonalnih tužiteljstava u FBiH i pet okružnih tužiteljstava u Republici Srpskoj koji istražuju zlouporabe državnih resursa.⁴⁵

Regionalna inicijativa za borbu protiv korupcije navodi opće područje rada ovih tužiteljstava:

Tužiteljstvo BiH je jedinstvena institucija, jer nije nadređena entitetskim tužiteljstvima i njegova nadležnost ograničena je na procesuiranje određenih krivičnih djela, uključujući i slučajeve korupcije u koje su uključeni državni službenici BiH. Dva entitetska tužiteljstva Federacije BiH i Republike Srpske, kao i Javno tužiteljstvo Distrikta Brčko, imaju isključivu nadležnost u svojim jurisdikcijama.⁴⁶

Tužiteljstva na raznim nivoima su na kraju odgovorna za sankcioniranje krivičnih predmeta ZDR-a i korupcije, uključujući i zlouporabe koje su počinili državni službenici. Sugovornici koji su sudjelovali u procjeni mišljenja su da ove institucije ne ispunjavaju svoje mandate, a procesuiranje takvih prekršaja je rijetko. Primjena postojećih zakonskih odredbi razmatra se u Principu 3.

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK)

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) osnovana je 2009. godine kao nezavisna, administrativna agencija koja je odgovorna Parlamentu BiH.⁴⁷ Zakon dodjeljuje Agenciji širok mandat u sprečavanju korupcije u BiH kroz istraživanje i obrazovanje, uključujući „analizu trendova korupcije, razvoj antikorupcijskih politika i praćenje njihovog provođenja”.⁴⁸ Uloga APIK-a je preventivna po prirodi i ne uključuje funkciju istraživanja ili sankcioniranja.

Preporuke

- ✓ Obezbijediti adekvatne ljudske i financijske resurse, kao i tehničku obuku APIK-a i posebno dodati u mandat institucije rad na sprečavanju ZDR-a u izborima
- ✓ Uvezati antikorupcijske institucije i OCD-e u okviru APIK-a radi izrade strategije sveobuhvatnog nadzora ZDR-a i edukacije javnosti

U suradnji sa nadležnim institucijama i organizacijama, APIK razvija Strategiju za borbu protiv korupcije za BiH, kao i akcioni plan za njenu implementaciju. Strategija za borbu protiv korupcije također ukazuje na to da njen mandat uključuje razvoj „jedinstvene metodologije za prikupljanje podataka o imovinskom stanju državnih službenika” i odgovornost za koordinaciju „rada institucija sa javnom jurisdikcijom u sprečavanju korupcije, praćenje efekata preventivnih antikorupcijskih zakona i propisa i davanje uputstava u vezi sa njihovom primjenom i pokretanjem aktivnosti vezanih za izmjene i dopune postojećih zakona i njihovu harmonizaciju.”⁴⁹

APIK također napominje da se na svim nivoima vlasti, uključujući gradove i općine, uspostave dodatna tijela za sprečavanje korupcije i razvijanje strategije za borbu protiv korupcije i da ta tijela treba da koordiniraju svoje napore kako je to predviđeno zakonom kojim se uspostavlja Agencija.⁵⁰ Direktora APIK-a

⁴⁵Postoji i "Specijalni odjel Okružnog tužilaštva Banja Luka koji radi na predmetima organizovanog kriminala i najsloženijim predmetima privrednog kriminala", Blagovčanin, "Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2015." 120.

⁴⁶ Regionalna inicijativa za borbu protiv korupcije,, <http://rai-see.org/bosnia-and-herzegovina/>

⁴⁷Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (Službeni list br. 103 / 09)

⁴⁸ Regionalna inicijativa za borbu protiv korupcije, <http://rai-see.org/bosnia-and-herzegovina/>

⁴⁹ Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za provođenje strategije za borbu protiv korupcije 2015 – 2019: Bosna i Hercegovina, prosinac 2014, 22-23

⁵⁰ Ibid, 23

imenuje Parlament biranjem „među stručnjacima priznatim u relevantnoj oblasti“ na mandat od pet godina, koji se može samo jednom obnoviti.⁵¹

Sugovornici procjene u BiH jedinstveni su u ocjeni da APIK nema dovoljno resursa i kao takav nema dovoljno kapaciteta za značajno mijenjanje okruženja u kojem cvjeta korupcija. Pored toga, sugovornici smatraju APIK kao instituciju za sprečavanje korupcije bez mogućnosti sankcionisanja i u velikoj mjeri kao bezopasnu i neefikasnu.

Agencija, također, ne smatra da je nepostojanje ovlasti za borbu protiv zlouporabe državnih resursa u izborima, nedostatak u njenim ovlastima za prevenciju korupcije. Međutim, strategija APIK-a za borbu protiv korupcije bavi se raznim temama koje doprinose ZDR u BiH, uključujući financiranje političkih partija, izazove u javnoj upravi i ulogu pravosuđa. Postoji potreba da se sveobuhvatno cilja na korijen uzroka ZDR-a u izborima, a APIK sa dobrim resursima bi bio odgovarajuća institucija koja bi se bavila preventivnim aktivnostima.

Parlamentarno povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa⁵²

Parlamentarno povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa prvenstveno se tiče onih zlouporaba koje počinje državni službenici zbog stjecanja ličnog dobitka. Povjerenstvo je uspostavljeno 2014. godine amandmanima na Zakon o sukobu interesa, kojim je mandat SIP-a BiH prenesen na ovo parlamentarno povjerenstvo.⁵³ Odluku o prebacivanju mandata u to vrijeme je

Preporuke

- ✓ Razmotriti zakonske amandmane kojima bi mandat za istraživanje sukoba interesa prebacili sa Parlamentarnog povjerenstva na neovisni organ
- ✓ Razmotriti proširenje ovlasti Parlamentarnog povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa na istrage zlouporabe službenog položaja u svrhe izborne kampanje, kao alternativu pravnoj reformi za ukidanje mandata Povjerenstva

kritikovala međunarodna zajednica. Posmatrači su se plašili mogućnosti korupcije i sukoba interesa unutar samog Povjerenstva, jer se od članova Parlamenta očekuje da donose odluke o svojim kolegama.⁵⁴ Domaći sugovornici izrazili su sličan skepticizam o neovisnosti i efikasnosti povjerenstva. Članovi Povjerenstva, koji su intervjuisani kao dio ove procjene, također su potvrdili nedostatak povjerenja javnosti, koji proizilazi iz strukture Povjerenstva i oslanjanja na individualnu volju, a ne na institucionalnu zaštitu, kako bi se spriječila pristrasnost.

OSCE je 2014. godine naveo: „Pravno su nejasne nadležnosti Parlamentarnog povjerenstva. Također, jedan broj sugovornika iz OSCE / ODIHR EOM-a, izrazio je zabrinutost zbog nepostojanja usklađenih relevantnih zakona i doveli su u pitanje sposobnost i resurse Parlamentarnog povjerenstva da blagovremeno i nepristrasno ispune svoje dužnosti”.⁵⁵ Sugovornici su se složili da status Povjerenstva i dalje nije precizno definiran, a nedostatak budžeta otežava rad Povjerenstva.

Povjerenstvo ima devet članova: tri iz Predstavničkog doma BiH, tri iz Doma naroda BiH i tri (direktor i dva zamjenika direktora) iz Agencije za sprečavanje korupcije i koordinacije u borbi protiv

⁵¹Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (Službeni list br. 103 / 09), član 13.

⁵²Mandat Parlamentarnog povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa trenutno ne uključuje zlouporabu državnih resursa od strane državnih službenika za stjecanje izborne prednosti. Međutim, mandat i aktivnosti Povjerenstva pružaju relevantan kontekst i, kao što je navedeno u preporukama iz izvješća, Povjerenstvo bi moglo preuzeti veću ulogu u nadgledanju ZDR-a.

⁵³Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, član 17.

⁵⁴https://www.foundationmaxvanderstoel.nl/nieuws/nieuws_item/t/bosnia_criticized_over_conflict_of_interest_law

⁵⁵ OSCE/ODIHR Finalni izvještaj Misije za posmatranje izbora: Bosna i Hercegovina, 2014, 6.

korupcije.⁵⁶ Neki sugovornici tvrde da institucionalna razlika između Povjerenstva i APIK-a nije dobro definisana u praksi. Zakon sadrži odredbe kojima se osigurava da najmanje jedna trećina članova Povjerenstva, uključujući i predsjednika, dolazi od opozicionih partija.⁵⁷

Nedozvoljene aktivnosti su opisane u članu 9. Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti u BiH. Tim za procjenjivanje dijeli zabrinutost sa sugovornicima, jer zakon ne precizira zlouporabe službenog položaja u cilju kampanje, iako je zabranjena eksploatacija pozicija za različite oblike lične dobiti. Povjerenstvo može obustaviti isplatu dijela mjesečne plaće izabranog zvaničnika, izvršnog službenika ili savjetnika ili pozvati da se osoba razriješi ili podnese ostavku.⁵⁸ Sugovornici su naveli da je raniji zakon o sukobu interesa bio mnogo strožiji, dajući SIP-u BiH mogućnost da oduzme mandat izabranom kandidatu ili kazne pojedinca zabranom kandidiranja na određeni vremenski period.

Središnje izborno povjerenstvo u BiH

Izborni zakon BiH uspostavio je SIP BiH kao neovisno tijelo koje izvještava izravno Parlament BiH.⁵⁹ Članovi SIP-a BiH imenuju se na period od sedam godina prema sljedećem sastavu: dva Hrvata, dva Bošnjaka, dva Srbina i jedan iz reda Ostalih.⁶⁰ Kandidate za SIP BiH nominiraju članovi Povjerenstva za izbor i nominaciju, a bira ih Predstavnički dom Parlamenta BiH. Dodatni kriterij za izbor iz člana 2.5 Izbornog zakona BiH su sljedeći: "Kandidati za Središnje izborno povjerenstvo BiH bit će pravni stručnjaci sa iskustvom u provedbi

Preporuka

- ✓ Razmotriti korištenje mandata SIP-a BiH za donošenje odluka koje reguliraju upotrebu državnih resursa u izbornim kampanjama, uključujući državne službenike, vozila i prostorije, kao alternativu pravnoj reformi koju provodi Parlament

izbora i/ili izborni stručnjaci, i ne mogu obavljati dužnost u organima stranke, udruženja ili fondacija koje su organizaciono ili finansijski povezane sa strankom, niti mogu biti uključeni u bilo kakvu stranačku aktivnost". Član 2.12 Izbornog zakona BiH dalje utvrđuje da članove općinskih izbornih povjerenstava imenuje nadležni općinski savjet / vijeće, a SIP BiH potvrđuje imenovanje. Općinska izborna povjerenstva (OIP) sastoje se od tri, pet ili sedam članova, kako to odredi SIP, na osnovu broja registrovanih birača i veličine općine.

Između ostalih operativnih elemenata svog mandata, SIP BiH je zadužen i za donošenje administrativnih propisa za provođenje izbornog zakona.⁶¹ SIP BiH ranije nije koristio priliku da proglašava propise o zlouporabi državnih sredstava u izbornom periodu, a sugovornici iz izborne administracije na svim nivoima uglavnom

nisu identificirali ZDR kao dio svojih mandata.⁶² Eksplicitno definiranje ZDR-a u izbornom zakonu bi bio najprihvatljiviji ishod bilo kog reformskog procesa, a u međuvremenu, SIP BiH bi trebao razmotriti da iskoristi svoj mandat kako bi se mogao više fokusirati na zlouporabu javnih resursa tijekom izbornog perioda, što je istaknuto ovom procjenom i u brojnim primjedbama građana još od 2014. godine. Ukoliko SIP BiH osigura odgovarajuće kapacitete resursa i osoblja, mogao bi koristiti postojeći mandat za nadziranje financiranja kampanje, kako bi se osiguralo da su prilozi kampanjama u naturi, osobito oni koji se dobijaju

⁵⁶Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, član 17(2)

⁵⁷Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, član 17. Članovi Povjerenstva koji su predstavnici/delegati mogu biti jednom reimenovani, sa trajanjem mandata koliko i saziv Parlamenta BiH koji ih imenuje.

⁵⁸Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, član 20.

⁵⁹Izborni zakon Bosne i Hercegovine, član 2.9

⁶⁰"Ostali" se odnosi na osobe koji nisu Bošnjaci, Hrvati ili Srbi.

⁶¹Izborni zakon Bosne i Hercegovine, član 2.9

⁶²Izborni zakon Bosne i Hercegovine, član 16.14

iz državnih resursa, regulirani i da se nad istim vrši nadzor. Ovo pitanje detaljno se razmatra u poglavlju „Oblast financiranja kampanje“ u ovom izvješću.

SIP BiH također je odgovoran za odlučivanje o žalbama protiv političkih subjekata koji krše odredbe o medijskim kampanjama.⁶³ SIP BiH odgovoran je za sankcioniranje političkih stranaka, a ne medija, i zbog djela poput govora mržnje. Zakon također daje mandat SIP-u BiH da izdaje podzakonske akte koji dalje reguliraju odredbe koje se odnose na medije u izbornim kampanjama, kako je opisano u Principu 1 gore.⁶⁴ SIP BiH nije ovlašten da proaktivno prati medije i umesto toga postupa po žalbama političkih stranaka. Sugovornici su ocijenili da Povjerenstvo obično ispunjava svoj mandat u pogledu kršenja odredbi vezanih za medijske kampanje.

SIP BiH i OIP također igraju ulogu u procesu rješavanja izbornih sporova (RIS). Kao što je opisano u OSCE/ODIHR-ovom izvješću o posmatranju izbora 2014. godine:

OIP ima ovlaštenja da odlučuje o većini slučajeva kršenja odredbi vezanih za kampanju, dok SIP BiH služi kao prva instanca u razmatranju većine povreda koje se odnose na izborni proces. Sve odluke SIP-a mogu biti podvrgnute sudskoj reviziji pred Apelacionim Sudom BiH, što je konačna instanca, osim u slučajevima kada su povrijeđena ustavna prava. Ustavni sud prihvata prijave od bilo kojeg lica čija su povrijeđena osnovna prava i kada su sva ostala domaća pravna sredstva iscrpljena.⁶⁵

Također, neke interesne grupe koje su intervjuisane za ovu procjenu tvrdile su da samo osobe koje su izravno oštećene mogu tražiti obeštećenja za prekršaje izbornog procesa ZDR-om.⁶⁶ Tijekom izbora 2014. godine, OSCE je također primijetio da se o izbornim sporovima često nije odlučivalo u zakonski određenom roku, te kako se brojne žalbe podnesene prije izbornog dana na kraju razmatrane tek nakon izbora.⁶⁷ Ovi izazovi u procesu RIS-a moraju se sveobuhvatno adresirati i mogli bi doprinijeti povećanoj prevenciji i nadzoru kršenja ZDR tijekom izbornog perioda.

Agencija za zapošljavanje u državnoj službi i odjel Agencije za zapošljavanje u državnoj službi

Prema Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH, institucije javne uprave izravno su odgovorne za vođenje disciplinskih postupaka protiv državnih službenika koje upošljavaju. Ombudsman za agenciju za zapošljavanje („nazvan nadležni organ“) također može biti uključen u odlučivanje o disciplinskim slučajevima.⁶⁸

Nakon internog procesa, Agencija za državnu službu može preispitati disciplinske postupke protiv državnih službenika ukoliko nadležni organ smatra da je potrebna strožija sankcija od onih koje ima na raspolaganju.

⁶³Izborni zakon Bosne i Hercegovine, član 16.16(2)

⁶⁴Izborni zakon Bosne i Hercegovine, član 16.18

⁶⁵ OSCE/ODIHR Finalni izvještaj Misije za posmatranje izbora: Bosna i Hercegovina, 2014, 18.

⁶⁶Tijekom 2014. godine, OSCE je naveo: „Za ove izbore, sistem za rješavanje sporova nije dosljedno proveden. Neke žalbe su odbačene na osnovu toga što prava podnosilaca žalbi nisu bila izravno povrijeđena, ali ih je SIP razmatralo na sopstvenu inicijativu“. Vidjeti OSCE/ODIHR Finalni izvještaj Misije za posmatranje izbora: Bosna i Hercegovina, 2014, 18.

⁶⁷ OSCE/ODIHR Finalni izvještaj Misije za posmatranje izbora: Bosna i Hercegovina, 2014, 18-19.

⁶⁸Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, član 55(3): „Prilikom primanja zahtjeva za disciplinski postupak protiv državnog službenika, institucija: a) izdaje, po prijemu informacije, pismenu potvrdu osobi koja je zahtjev predala, a istovremeno se pismena potvrda šalje i Agenciji; b) Može prosljediti slučaj ombudsmanima kao što je definirano u članu 61: 1) Ombudsman izdaje izvješće i stavlja ga na raspolaganje licu koje je podnijelo slučaj, licu protiv koga je predmet podnijet i nadležnom organu; 2) Ombudsman može davati preporuke i/ili predložiti mjere nadležnom organu za imenovanje; c) obezbjeđuje povjerljivost postupka za lice koje podnese slučaj i pred ombudsmanom; d) nakon završetka postupka izriče disciplinske mjere, daje pismeni ukor ili opomenu, dok ukoliko smatra da je povreda dužnosti od strane državnog službenika zaslužuje izricanje strožije sankcije, predmet će prosljediti Agenciji, nakon zatraženog mišljenja nadležnog organa“.

Među ostalim nadležnostima, Agencija je zadužena i za olakšavanje procesa zapošljavanja državnih službenika.⁶⁹ Direktora Agencije imenuje Vijeće ministara na petogodišnji mandat.

U krajnjoj instanci, državni službenici mogu zatražiti od Odbora za državnu službu i nadležnog suda da razmotre izvješće ombudsmana i/ili odluku nadležnog organa ili Agencije za državnu službu.⁷⁰ Član 63.

Preporuka

- ✓ Reformirati proces imenovanja u Agenciji za državnu službu i Odboru za državnu službu (i entitetskim agencijama po potrebi) radi podsticanja veće neovisnosti

Zakona o državnoj službi daje Odboru za državnu službu odgovornost „za razmatranje svih konačnih odluka, preduzetih ili propuštenih radnji institucije i/ili Agencije za državnu službu koja se odnose na status državnih službenika sukladno ovom Zakonu i njegovim podzakonskim aktima". Ova obaveza može se preduzeti na zahtjev ugroženog državnog službenika, ustanove u kojoj je zaposlen ili Agencije za državnu službu.⁷¹ Odluke Odbora koje se odnose na disciplinske mjere protiv državnih službenika su konačne, ali podliježu sudskoj presudi nadležnog suda.

Vijeće ministara imenuje tri člana Odbora za državnu službu putem otvorenog javnog konkursa. Članovi se imenuju na fiksni rok od četiri godine koji se može obnoviti. Zakon zahtijeva da članovi budu „neovisni i nepristrasni", a također ne mogu biti izravno ili neizravno izabrani ili imenovani na položaje na bilo kojem nivou vlasti u BiH.⁷²

Sugovornici su ocijenili da institucije odgovorne za disciplinovanje članova javne službe ne ispunjavaju svoje mandate i dovode u pitanje njihovu neovisnost od političkog utjecaja i na državnom i na entitetskom nivou. Interesni subjekti koji su intervjuisani za ovu procjenu, nisu ukazali na nedostatak resursa ili kapaciteta u okviru ovih institucija, kao razlog zbog kojeg se državni službenici, koji su zloupotrijebili državne resurse, ne pozivaju na odgovornost. Princip 3 opisuje strukturalne prepreke koje ometaju provođenje zakonskih odredbi u vezi sa nepristrasnošću i profesionalizmom državnog osoblja. Također, treba napomenuti da je dodatni izazov u pogledu efikasnog nadzora državnih službenika u javnim institucijama i nedostatak specifičnih zabrana političke aktivnosti, osobito tijekom perioda kampanje. Dužnosti i obaveze državnih službenika koje su navedene u zakonu, kao i dostupne sankcije za kršenja, obrađene su u Principu 1. Konačno, treba naglasiti da upravljanje državnim službama na entitetskom nivou može varirati u strukturi i organizaciji od državnog nivoa i pristup reformama treba biti adekvatno prilagođen.

Ured za reviziju

Zakon o reviziji institucija Bosne i Hercegovine (Službeni list br. 12/06) uspostavlja Ured za reviziju institucija BiH (Ured za reviziju) na državnom nivou.⁷³ BiH ima još tri dodatna ureda za reviziju na entitetskom nivou – po jedan ured u FBiH, Republici Srpskoj i Brčko Distriktu.⁷⁴

⁶⁹Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, član 62.

⁷⁰Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, član 55(5)

⁷¹Stav 2. član 63. Zakona o državnoj službi: „Odbor: a) sasluša podnositelja žalbe, ukoliko je to primjereno situaciji; b) poziva svjedoke i eksperte kada se to smatra neophodnim; c) traži i dobiva sve relevantne informacije od nadležnih organa; d) usvaja poslovnik koji se objavljuje u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine”.

⁷²Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, član 63.

⁷³Zakon o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, član 20.

⁷⁴Ove institucije reguliraju različiti zakoni: Zakon o reviziji institucija FBiH (Službeni list FBiH, br. 22/06), Zakon o javnom sektoru RS (Službeni list RS br. 98/05 i 20/14), i Zakon o reviziji javne administracije i institucija Brčko distrikta BiH (Službeni list Brčko distrikta BiH br. 40/08 i 29/14).

Preporuke

- ✓ Jačati kapacitete, uključujući i povećanje budžeta i broj uposlenika u entitetskim uredima za reviziju
- ✓ Podržati koordinaciju državnih i entitetskih institucija za reviziju na izradi određenih mehanizama za otkrivanje zlouporaba javnih resursa tijekom izbornog perioda, uključujući i razvijanje standardne metodologije za monetizaciju priloga u naturi
- ✓ Poboljšati koordinaciju između ureda za reviziju i tužiteljstava kako bi se olakšala istraga o nepravilnostima otkrivenim tijekom revizije
- ✓ Podržati suradnju između ureda za reviziju i OCD-a po pitanju praćenja ZDR-a i podizanja javne svijesti

Ured za reviziju BiH odgovoran je za reviziju budžeta javnih institucija i korištenje resursa, uključujući i državnu imovinu koju koristi Vijeće ministara i državne institucije u BiH. Mandat Ureda za reviziju je vršenje revizije financija i učinka, pored posebnih revizija.

Sve institucije u BiH, uključujući Parlament, Predsjedništvo, Vijeće ministara, institucije koje država financira i preduzeća sa najmanje 50% državnog vlasničkog udjela, spadaju u nadležnost državnog revizorskog ureda.⁷⁵ Između ostalog, revizija nastoji procijeniti da li institucije u BiH pravilno primjenjuju zakon i propise i sredstva.⁷⁶ Ured za reviziju također može vršiti revizije učinka „u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti s kojim ta institucija koristi svoje resurse”.⁷⁷

U poređenju sa Državnim uredom za reviziju, koji je odgovoran za reviziju samo 73 institucije⁷⁸, revizorski uredi entitetskog nivoa imaju obimniji mandat da revidiraju stotine javnih preduzeća i institucija na lokalnom nivou, uključujući i općine. Uredi za reviziju (posebno u FBiH) nemaju osoblje i resurse ili kapacitete da vrše reviziju svih potencijalnih subjekata koji se nalaze pod njihovom jurisdikcijom i shodno tome imaju selektivan pristup.⁷⁹ Postoje primjeri da pojedine općine godinama unazad nisu bile predmet revizije, a sugovornici vjeruju da to omogućava neadekvatno korištenje državnih sredstava na entitetskom nivou i da ostane neotkriveno. Sugovornici su naglasili da je ovo naročito relevantno za neadekvatnu reviziju općina, gdje se veliki dio budžeta dodjeljuje programima koje planira i implementira izravno načelnik. Zainteresirane strane također su navele da se u institucijama na državnom nivou svake godine vrši revizija (kako to propisuje zakon)⁸⁰ i kao takve su više spremne za reviziju nego institucije i vlade na entitetskom nivou.

Unapređenje resursa i tehničkih kapaciteta entitetskih ureda za reviziju može doprinijeti poboljšanom nadzoru nad zlouporabom državnih sredstava.⁸¹

Potencijalna poboljšanja uključuju razvijanje standardne metode za monetizaciju priloga i usluga u naturi i povećanje broja općina i institucija na entitetskom nivou u kojima se vrši revizija. Osiguranje produktivne

⁷⁵Zakon o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, član 11.: „Revizija uključuje i sve finansijske, administrativne i druge aktivnosti, programe i projekte kojima upravlja jedna ili više institucija i tijela BiH iz ovog člana, uključujući procesuiranje i prihode od prodaje imovine, privatizacija i koncesija”.

⁷⁶Zakon o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, član 13(2)

⁷⁷Zakon o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, član 14.

⁷⁸ Blagovčanin, “Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2015”, 151.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰Zakon o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, član 13.

⁸¹Prema Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, član 5, godišnji budžet Ureda za reviziju obezbjeđuje se kroz budžet BiH. Ured za reviziju ima zadatak da predloži godišnji budžet i traži odobrenje od Parlamentarnog povjerenstva. Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine, Vijeće ministara i Predsjedništvo mogu dati mišljenje o nacrtu budžeta, ali ne mogu donijeti amandmane nakon što budžet odobri Parlamentarno povjerenstvo. [Europsko povjerenstvo](#) je identifikovalo potencijalne prijetnje finansijskoj neovisnosti entitetskih revizorskih institucija, osobito u Republici Srpskoj.

komunikacije između četiri agencije za reviziju u BiH moglo bi dodatno poboljšati razmjenu dobrih praksi i koordinaciju politika. Trebalo bi naglasiti da revizorska izvješća sadrže informacije koje mogu biti relevantne za identifikaciju i prevenciju ZDR-a, ali onda je imperativno da istražne i izvršne agencije primjenjuju odgovarajuće kazne i sankcije. Sugovornici primjećuju da se rijetko vode istrage i podižu optužnice, i da je koordinacija između tužiteljstva i ureda za reviziju veoma slaba.⁸² Intervjuisani akteri za ovu procjenu naveli su postojanje određenih tenzija u ovoj oblasti; navodno tužitelji zahtijevaju da informacije u izvješćima o reviziji budu u potpunosti istražene prije angažiranja tužitelja, mada takva istraga nije obaveza agencija za reviziju.

Politički pritisak i izazovi neovisnosti ureda za reviziju predstavljaju značajnu prijetnju integritetu ovih institucija. Nedavno je takav pritisak prvenstveno bio usmjeren na ured za reviziju u Republici Srpskoj, gdje je, kako sugovornici kažu, generalni revizor bio prisiljen da podnese ostavku „jer je radio svoj posao”. Izvješća revizije u kojima se ističu nepravilnosti u trošenju javnih sredstava često politički napadaju državni službenici, naročito ako su medijski praćeni.⁸³ Prijavljene povrede Zakona o javnim nabavama također prate napadi na revizore, a „utvrđeno je da više od dvije trećine subjekata u kojima je izvršena revizija na svim administrativnim nivoima krši Zakon o javnim nabavama, ali niko nikada nije bio sankcioniran zbog ovih nepravilnosti”.⁸⁴ Propisi i provođenje javnih nabava detaljnije se razmatraju u poglavlju "Javne nabave" u ovom izvješću.

I na kraju, pravni okvir postavlja adekvatne mjere za izvještavanje i osiguranje transparentnosti nalaza revizije, uključujući dostavljanje izvješća nadležnim parlamentima i institucijama za reviziju, a analiza ukazuje na to da sve institucije za reviziju na odgovarajući način izvještavaju o njihovim aktivnostima po potrebi.⁸⁵ Zakon dalje propisuje da se izvješća Ureda za reviziju objavljuju u Službenom listu Bosne i Hercegovine i na web stranici revizijskog ureda.⁸⁶ I da ponovimo, dok izvješća ukazuju na to da rezultati revizije imaju veliku pažnju javnosti i medija, preporuke se često ne primjenjuju (iako se trend izgleda poboljšava).⁸⁷

Regulatorna agencija za komunikacije (RAK)

Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) ima mandat za reguliranje emitera, uključujući i tijekom izbornog perioda, i ima niz sankcija na raspolaganju (naprimjer, izdavanje upozorenja, izricanje novčanih kazni i povlačenje medijskih licenci).⁸⁸ RAK se financira prije svega naknadom za izdavanje dozvola.⁸⁹ OSCE/ODIHR je ocijenio aktivnost RAK-a tijekom izbora za 2014. godinu na sljedeći način:

RAK-u je podneseno ukupno 11 žalbi vezanih za izbore; relativno mali broj kada se uporedi sa brojem pristrasnosti u predizbornom periodu koji je evidentiralo civilno društvo tijekom monitoringa medija. RAK ne provodi vlastito sistematsko praćenje medija i samo postupa po primljenim pritužbama. Zakon kojim se regulira RAK ne određuje rokove za razmatranje žalbi, a nijedan od prigovora primljenih u predizbornom periodu nije razmatran prije izbornog dana. U

⁸² Blagovčanin, "Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2015", 160.

⁸³ Blagovčanin, "Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2015", 153.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid, 156.

⁸⁶ Zakon o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, član 16.

⁸⁷ "Radni dokument službe Komisije: Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu 2016," https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_bosnia_and_herzegovina.pdf, str. 65

⁸⁸ Zakon o komunikacijama Bosne i Hercegovine, član 46.

⁸⁹ Zakon o komunikacijama Bosne i Hercegovine, član 44.

kombinaciji sa nedostatkom proaktivnog pristupa RAK-a u identifikaciju kršenja, ovo potkopava efektivno provođenje nekoliko propisa koji reguliraju rad medija.⁹⁰

Preporuke

- ✓ Postaviti jasne rokove za blagovremeno rješavanje žalbi protiv medija tijekom izbornog perioda
- ✓ Proširiti mandat i ojačati kapacitete resursa RAK-a za provođenje sistemskog monitoringa medija tijekom izbornog procesa
- ✓ Osigurati nastavak rada generalnog direktora RAK-a i rukovodstva Vijeća putem reforme procesa imenovanja koji štiti neovisnost RAK-a

Tijekom intervjua za procjenu stanja, RAK je priznao da se žalbe vezane za izbore moraju blagovremeno rješavati, ali su tvrdili da zahtijevane procedure oduzimaju puno vremena. Parlament je prethodno zadužio RAK da prati rad javnih servisa, mada ne tijekom izbornog perioda. Proširenje mandata i jačanje kapaciteta RAK-a za nadziranje javnih emitera u tijeku izbornog perioda moglo bi poboljšati nadziranje ZDR-a i poboljšati integritet izbornog procesa.

Nedavno sporno imenovanje generalnog direktora i Vijeća Agencije (koji su odgovorni za strateški menadžment) negativno je utjecalo na viđenje integriteta i neovisnost RAK-a. Generalnog direktora, koji je odgovoran za svakodnevno upravljanje RAK-om, imenuje Vijeće Agencije, a imenovanje potvrđuje Vijeće ministara na period od četiri godine uz mogućnost ponovnog imenovanja.⁹¹ Generalni direktor nije službeno imenovan sedam godina zbog nemogućnosti političkih partija da postignu sporazum, "time politiziraju imovinu RAK-a i smanjuju njegov kapacitet za realizaciju mandata".⁹² Funkciju generalnog direktora obavljali su vršioци dužnosti, sve dok Vijeće ministara zvanično nije odobrilo Predraga Kovača u aprilu 2016.⁹³ Vijeće Agencije, koje pruža strateške smjernice za primjenu zakona, također se suočilo sa nedavnim izazovima u procesu imenovanja.⁹⁴

Vijeće za štampu u BiH

Vijeće za štampu BiH zaduženo je za nadziranje štampanih i online medija, iako može ponuditi samo neobavezujuće propise u pogledu pridržavanja Kodeksa za štampu BiH. Kako je razmatrano u Principu 1, Izborni zakon BiH smatra da "politički subjekti upućuju Vijeću za štampu BiH žalbe na sadržaj u štampanim medijima u vezi sa praćenjem izborne kampanje".⁹⁵ Štampani i online mediji odgovorni su da sami donose pravilnike o radu.

OSCE/ODIHR Posmatračka misija navela je u izvješću da je u Vijeću za štampu registrirano šest žalbi tijekom kampanje 2014. godine.⁹⁶ Zainteresirane strane intervjuisane za ovu procjenu navele su da se Vijeće za štampu bori sa pitanjima vezanim za kapacitet, uključujući i nedostatak sredstava, i naglasili su da nedostatak moći sankcioniranja ograničava njegovu efikasnost. Sugovornici su, međutim, istakli da štampane publikacije nisu popularan izvor vijesti, a svi dnevni listovi u BiH su u privatnom vlasništvu. Stoga je uloga Vijeća za štampu u BiH u vezi sa nadzorom nad ZDR-om tijekom izbornog perioda ograničena.

⁹⁰ OSCE/ODIHR Finalno izvješće Misije za posmatranje izbora: Bosna i Hercegovina, 2014, 15-16.

⁹¹ Zakon o komunikacijama Bosne i Hercegovine, član 40.

⁹² OSCE/ODIHR Finalno izvješće Misije za posmatranje izbora: Bosna i Hercegovina, 2014, 15-16.

⁹³ https://www.epra.org/news_items/bosnia-and-herzegovina-cra-s-director-general-officially-appointed

⁹⁴ Vijeće pri RAK-u nije bilo uspostavljeno šest godina zbog neslaganja između Parlamenta i Vijeća ministara. Sugovornici su ocijenili da su hitne izmjene Zakona o komunikacijama tijekom 2012. godine stvorile ad hoc povjerenstvo za prevazilaženje ove prepreke, ali čini se da je zakon napisan na način da se odnosi samo na imenovanje jednog vijeća.

⁹⁵ Izborni zakon Bosne i Hercegovine, član 16.17

⁹⁶ OSCE/ODIHR Finalni izvještaj Misije za posmatranje izbora: Bosna i Hercegovina, 2014, 16.

Princip 3: Pravilno provođenje sankcija i kažnjavanje državnih službenika koji krše zakon, propise i pravila ustanovljena u institucijama u kojima rade (izvršenje)

Kao što je navedeno u IFES-ovoj nedavnoj publikaciji Američke odvjetničke komore, primjena pravnih lijekova „zahtijeva suradnju raznih organa odgovornih za provođenje administrativnih ili sudskih odluka”.⁹⁷ Zbog nedostatka resursa ili političke volje, primjena sankcija i kazni može biti neefikasna ili nepostojeća u mnogim zemljama na početku ili u razvoju demokratskog procesa. Kao što je navedeno u poglavlju IFES-a, „Nedostatak pravilnog izvršenja može ugroziti pravo na djelotvoran pravni lijek i mora se riješiti tijekom procesa rješavanja izbornih sporova – a izborni proces kao cjelinu – biračko tijelo treba poštovati, ukoliko žele legitimne pravosudne institucije... Izvršenje pravnih lijekova i sankcija je važno, ne samo da daje suštinu pravima, već i da spriječi buduće slučajeve zlouporabe i prijevare. Efikasnost određenih sankcija u prevenciji zavisi dijelom i od njihovog izvršenja. Ako sudovi, institucije ili drugi državni organi nisu u mogućnosti ili nisu spremni da izvrše sankciju ili primjenjuju pravni lijek, smanjuje se efikasnost prevencije”.⁹⁸

Prethodne analize koje su pomenute u ovom izvješću i brojni intervjui provedeni tijekom terenskog rada na ovoj procjeni, potvrđuju da se tijekom čitavog izbornog procesa vrše zlouporabe državnih resursa. Kao što se razmatra u Principu 2, postojeća nadzorna tijela i dužnosnici nemaju resurse i u mnogim slučajevima potrebna je politička volja za provođenje sankcija i kazni koje su im dostupne zakonom. Sugovornici navode da tužiteljstva ne istražuju ZDR, kao i druge tvrdnje u vezi sa izbornim procesom, ili ih sudovi ne rješavaju blagovremeno. I sugovornici i dodatne analize ukazuju na nedostatak političke volje u tužiteljstvima kao razlog za ograničenu istragu i krivično gonjenje krivičnih prekršaja ZDR-a. Objašnjenja za nedostatak političke volje uključuju nevoljnost za procesuiranje istaknutih zvaničnika i lošeg procesa imenovanja tužitelja:

Relevantna međunarodna i nacionalna izvješća ukazuju na stalne nedostatke u nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa uopće, a posebno tužiteljstva... S druge strane, izvršni organi otvoreno vrše pritisak na tužiteljstva, tako što javno postavljaju zahtjeve, prijetnje i ucjene. Također, prisutna je neka vrsta samocenzure gdje tužiteljstva izbjegavaju preduzimanje istraga protiv visokih zvaničnika. Bilo da je uzrokovan strahom ili je jednostavno pitanje uzvraćanja dužnosnicima za njihovu podršku tijekom imenovanja, ova samocenzura na kraju je dovela do gotovo potpunog nedostatka krivičnog gonjenja političke korupcije. Brojni su slučajevi u kojima je [Visoko sudsko i tužilačko vijeće] imenovan tužitelj sa jasnim političkim lojalnostima i pripadnošću.⁹⁹

U procjeni sustava nacionalnog integriteta 2015 Transparency Internacional-a, navodi se nedostatak aktivnosti preduzetih za slučajeve specifične za korupciju, te se navodi da je vidljiv „kontinuirani trend pada u broju istraga tužiteljstava u BiH... Nadalje, relevantne studije i izvješća međunarodnih organizacija u BiH ukazuju na postojanje endemične korupcije, naročito naglašavajući akutni problem političke korupcije. Istovremeno, tužiteljstva upadljivo ignorišu slučajeve korupcije na najvišim nivoima vlasti, o kojima se u medijima često govori”.¹⁰⁰

⁹⁷Katherine Ellena i Chad Vickery, „Mjerenje efektivnih pravnih lijekova za prevare i administrativnu zloupotrebu”, u *International Election Remedies*, ed. John Hardin Young (Američka odvjetnička komora, 2016), 109.

⁹⁸Katherine Ellena i Chad Vickery, „Mjerenje efektivnih pravnih lijekova za prevare i administrativnu zloupotrebu”, u *International Election Remedies*, ed. John Hardin Young (Američka odvjetnička komora, 2016), 110-111.

⁹⁹ Blagovčanin, „Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2015”, 122.

¹⁰⁰ Ibid, 125.

Procjena također zapaža da se pokrenute istrage uglavnom odnose na slučajeve sitne korupcije službenika nižeg nivoa.¹⁰¹

Samo pravosuđe također je pogođeno značajnim izazovima široko rasprostranjenog „političkog utjecaja i izravnog miješanja u sudske postupke”.¹⁰² Struktura pravosuđa – sa četiri različita pravosudna sistema – rezultira „nedostatkom koordinacije, različitim pravnim praksama i nejednakim tretmanom činjenično sličnih situacija”.¹⁰³ Procjena Transparency Internacional-a naglašava da pravosuđe dodatno ometa „veliki broj zaostalih predmeta i sporo i produženo rješavanje predmeta u procesu, što otežava pristup pravdi u razumnom roku”.¹⁰⁴

Preporuke

- ✓ Pojednostaviti disciplinske postupke protiv državnih službenika kako bi se smanjile proceduralne prepreke u provođenju
- ✓ Sistemski pratiti ograničenja zapošljavanja državnih i javnih službenika za vrijeme kandidature

Nepozivanje na odgovornost državnih službenika koji zlorabljavaju državna sredstva za izborne prednosti predstavlja dijelom proizvod neuspjeha tužiteljstva i sudova gore opisanih. Međutim, administrativni i disciplinski postupci opisani u Principu 1 također se nepravilno provode u službi sprečavanja zlorabljivanja državnih sredstava i pozivanja na odgovornost počinilaca.

Kao što je razmatrano u Principu 2, institucije javnog servisa teoretski su prva linija odbrane kojom se pojedini državni službenici smatraju odgovornim za zlorabljivanje državnih resursa i zlorabljivanje autoriteta, ali kombinacija nedostatka političke volje i dugotrajnih procedura utvrđenih zakonom, rezultira nečim što se može opisati kao odbacivanje odgovornosti ovih institucija. Sugovornici su naveli i da postoji kršenje zakonskih odredbi kojima

se ograničava status zaposlenosti državnih službenika kao kandidata, ali ne postoje konkretni dokazi (OCD ili agencija za državnu službu ne vrše standardizovani nadzor), a zakon se redovito ne provodi.

Unatoč zahtjevima za nepristrasnost definiranim pravnim okvirom, sugovornici su naglasili (što je vidljivo i u analizi zakona) da su administrativni postupci predviđeni zakonom toliko teški i zahtijevaju dugotrajan proces, da je skoro nemoguće izvršiti sankcije protiv državnih službenika koji vrše prekršaje. Nekoliko sugovornika pomenulo je da je potrebno dvije do tri godine da se istraže krivična djela u državnoj službi i da se na kraju prekršitelji drže odgovornim i odstrane iz državne službe.¹⁰⁵ Čak i ako su počinjena krivična djela tijekom izbora otkrivena i procesuirana, to ne znači da će osuđeni državni službenik automatski izgubiti svoj položaj. Prema članu 50. Zakona o državnoj službi, ako je državni službenik osuđen za krivično djelo i mora služiti zatvorsku kaznu, prestanak radnog odnosa državnog službenika može uslijediti samo ako ta kazna prelazi šest mjeseci.

Sugovornici se slažu da je funkcioniranje državne službe u BiH zavisi od političke pripadnosti, što ograničava integritet i odgovornosti. Provođenje zakona na lokalnom nivou je još izazovnije, jer su državni službenici izravno odgovorni gradonačelnicima (u gradovima) i načelnicima (u općinama), koji su i sami političke

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid, 86.

¹⁰³ Ibid, 48.

¹⁰⁴ Ibid, 88.

¹⁰⁵ Sukladno članu 50. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, prestanak radnog odnosa državnog službenika može uslijediti samo ako zaposlenik dobije dvije uzastopne negativne ocjene rada; Član 30 § (5) navodi da procjena učinka mora biti održana „najmanje svakih dvanaest mjeseci”. Prema sugovornicima, u praksi to znači da nakon što je postavljeno pitanje učinka, supervizor mora da čeka do perioda procjene učinka kako bi adresirali problem, a onda moraju da sačekaju i ponovo razmatraju pitanje učinka dvanaest meseci kasnije. Ovaj proces može potrajati između dvije i tri godine.

Preporuke

- ✓ Provesti edukaciju javnosti o Zakonu o zviždačima putem OCD-a
- ✓ Jačati primjenu Zakona o zviždačima na državnom nivou putem proširenog mandata i kapaciteta APIK-a

ličnosti i vjerojatno podstiču i omogućavaju učešće državnih službenika u političkim aktivnostima. Kombinovano sa neadekvatnim mehanizmima pravnog okvira o odgovornosti i nedovoljnom gonjenju krivičnih djela počinjenih tijekom izbornog procesa o kojima se gore govori, politizacija državne službe pomaže da se osigura nepostojanje struktura za odgovornost državnih službenika. Strukture državne službe i faktora koji doprinose njegovoj politizaciji detaljnije su obrađeni u poglavlju "Oblast javnih usluga" u ovom izvješću.

Postoje i načini za provođenje upravnih žalbi izvan pojedinih institucija državnih službi i Agencije za državnu službu. Zakon o upravnim sporovima BiH uspostavlja postupak u kojem oštećene

strane mogu pokrenuti pritužbe, ali ove pritužbe mogu također „pokrenuti javno pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine”.¹⁰⁶ Ovaj zakon navodi da „upravni spor može pokrenuti i Ured ombudsmana za Bosnu i Hercegovinu” ako je djelo povrijedilo „ljudsko dostojanstvo, prava i slobode građana osiguranih Ustavom Bosne i Hercegovine i instrumentima iz Aneksa I Ustava Bosne i Hercegovine”.¹⁰⁷ Međutim, sugovornici su rekli da to nije izvodljiva opcija da se građani bave pitanjima ZDR-a u BiH jer Ured ombudsmana nema resurse i kapacitete da provede djelotvornu istragu ili političku volju neophodnu za rješavanje zahtjeva na značajan način. Transparency International rezimirao je izazove sa kojima se suočava Ured ombudsmana na sljedeći način:

Institucija ombudsmana formalno radi kao nezavisna institucija. Međutim, u praksi se suočava sa brojnim problemima koji suštinski ugrožavaju njegovu nezavisnost. Problemi se prvenstveno odnose na način izbora ombudsmana, nedostatak financijske neovisnosti i samocenzuru. Istovremeno, Ured ombudsmana nema dovoljno kapaciteta i sredstava za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti.¹⁰⁸

Zaštitu zviždača pruža još jedan potencijalni način za kažnjavanje ZDR-a. U BiH postoje dva takva zakona: jedan na državnom nivou¹⁰⁹ i jedan u Republici Srpskoj¹¹⁰. Zakon na državnom nivou odnosi se na zaposlene u institucijama BiH, a zakon u Republici Srpskoj odnosi se na javne i privatne građane u Republici Srpskoj. Zakon na državnom nivou proširuje definiciju korupcije na „kršenje zakona i drugih regulatornih akata, kao i nepravilnosti i prevare koje ukazuju na postojanje korupcije”.¹¹¹

Ovaj Zakon se, u teoriji, također može primijeniti na pitanje javnih nabava (detaljno razmatrane u poglavlju "Javne nabave" u ovom izvješću). Međutim, Zakon se fokusira na "privatnu dobit", što bi moglo otežati krivično gonjenje kršenja javnih nabava koje bi trebalo da unaprijede interese političkih partija ili kandidata.¹¹² Pored toga, zaštita zviždača se odnosi samo na zaposlene u državnim institucijama i javnim preduzećima, a ne građanima ili kandidatima.¹¹³ Zakon u Republici Srpskoj proširuje zaštitu zviždača na

¹⁰⁶Zakon o upravnim sporovima u BiH, član. 2(2)

¹⁰⁷Zakon o upravnim sporovima u BiH, član. 2(2)

¹⁰⁸Blagovčanin, "Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2015", 139.

¹⁰⁹Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine

¹¹⁰Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine

¹¹¹Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine, član 2.

¹¹²Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine, član 2.

¹¹³Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine, član 2(b)

privatni sektor, ali ograničava jurisdikciju na krivična djela korupcije, a definicija se fokusira na zlouporabu položaja.¹¹⁴

Međutim, prema sugovornicima, zaštita zviždača rijetko se koristi i provođenje zakona je slabo. Zaštita zviždača u okviru državnog zakona je na upravnom organu – Agenciji za sprečavanje korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. APIK imenuje upravnog inspektora koji može sankcionirati rukovodioce institucija. U APIK-ovom izvješću iz 2017. godine, navedeno je da, nakon što su zakoni o zviždačima usvojeni u 2014. godini, podneseno samo 16 zahtjeva za zaštitu, od kojih su 3 prihvaćena.¹¹⁵ Zakon Republike Srpske dozvoljava zviždačima da traže zaštitu od odmazde podnošenjem zahtjeva na sudu. Imajući u vidu percepciju korupcije u BiH, 16 prijava je veoma mali broj zahtjeva za zaštitu zviždača i ukazuje na nepoznavanje postojanja zakona i/ili povjerenja u upravna tijela i pravosuđe zadužena za pružanje zaštite.¹¹⁶ Ovo u krajnjoj liniji čini zaštitu zviždača neefikasnom, pošto se potencijalni zviždači obeshrabljuju da istupaju.

Izazovi provođenja gore pomenutih upravnih i krivičnih sankcija dodatno su opterećeni nedorečenostima u pravnom okviru, kao i slabi mandati i ograničeni kapaciteti institucija za nadzor pomenutih u prethodnim dijelovima ovog izvješća. Postojeći ZDR okvir u BiH ne samo da ne sprečava zlouporabu državnih resursa, već je i podstiče namigivanjem i klimanjem.

V. Analiza pogodnog okruženja

Uporedna analiza pogodnog okruženja

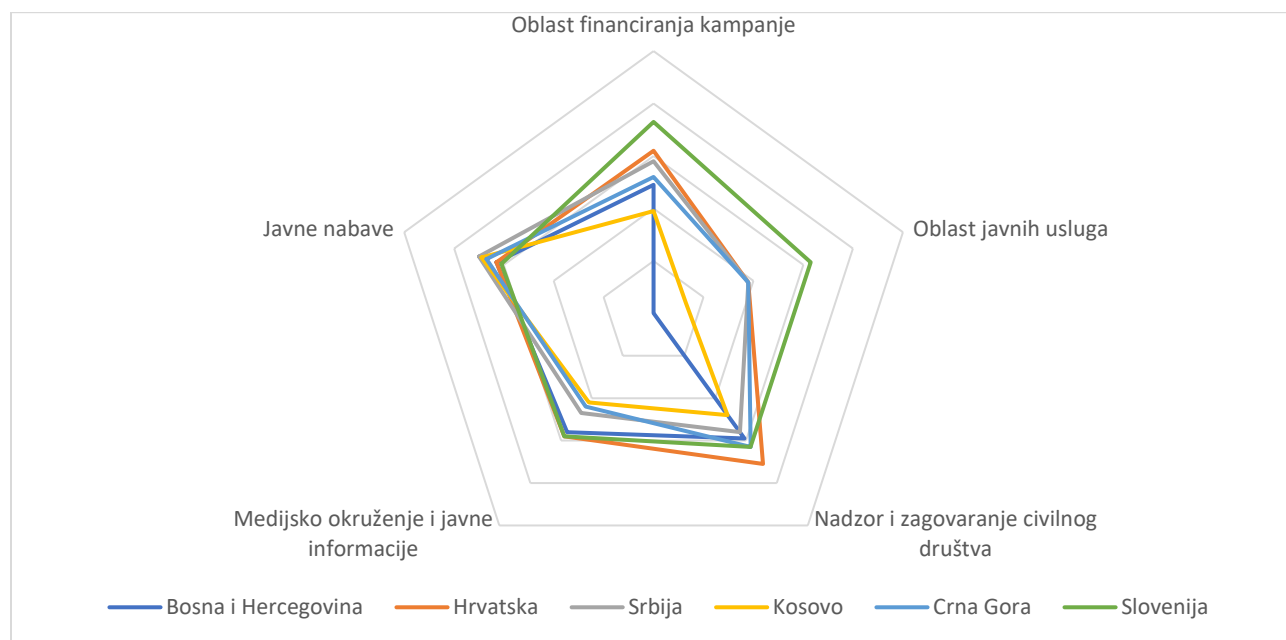


Tabela 4: Bosna i Hercegovina uporedna analiza stimulirajućeg okruženja sa zemljama Balkana

¹¹⁴ "Bosna i Hercegovina: Zviždači i nepovjerenje u institucije" Osservatorio Balcani e Caucaso – Transeuropa, Trento, Italija (Prosinac, 2017): <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Bosnia-Herzegovina/Bosnia-and-Herzegovina-whistleblowing-and-distrust-of-institutions-184416>

¹¹⁵ <http://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/zakon-o-zastiti-lica-koja-prijavljiju-korupciju.html>

¹¹⁶ "Bosna i Hercegovina: Zviždači i nepovjerenje u institucije"

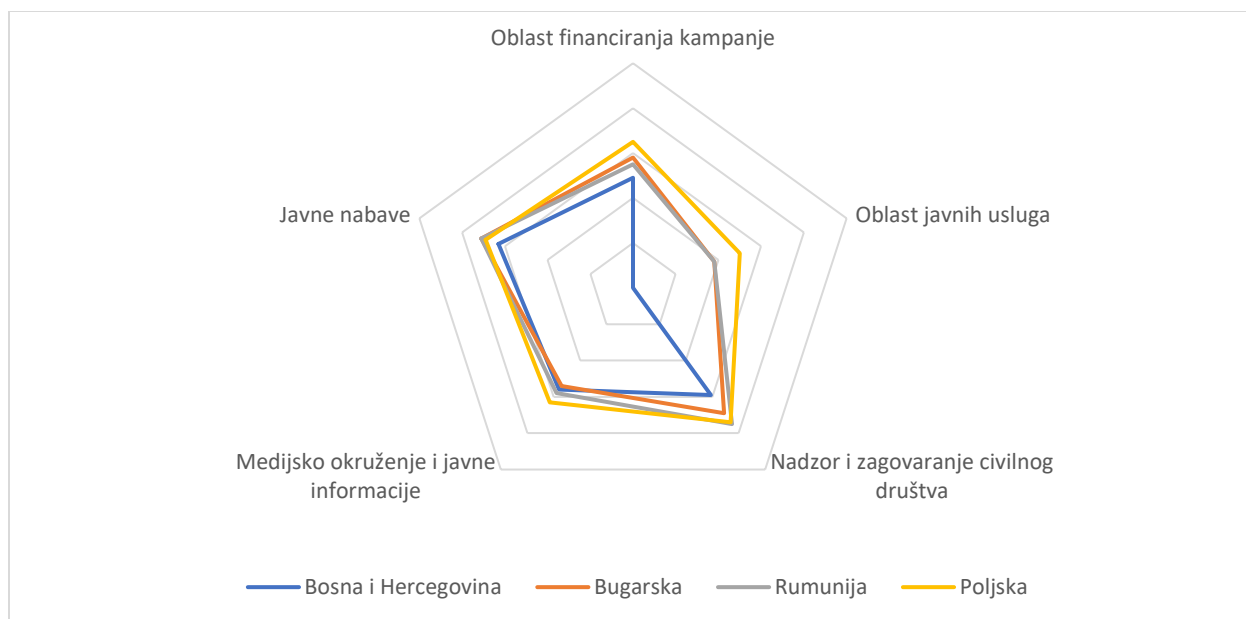


Tabela 5: Bosna i Hercegovina uporedna analiza stimulirajućeg okruženja sa zemljama Europske Unije

Kao što je već ranije pomenuto u poglavlju o metodologiji u ovom izvješću, analiza procjene pravnog okvira koji regulira korištenje državnih resursa tijekom izbornog procesa definira pregled pet kontekstualnih faktora: oblast javnih usluga, oblast financiranja kampanje, nadziranje i zastupanje civilnog društva, medijsko okruženje i informiranje javnosti i javne nabave. Rezultati za ovo poglavlje navedeni su kako bi dali dodatnu boju kratkoj analizi u daljem tekstu, a zaključci su doneseni na osnovu uspostavljenih indikatora za mjerenje (uključujući indikatore iz projekta Vladavina prava – World Justice, indikatore Varijacije u demokraciji [V-Dem], Novac, politika i transparentnost [NPT], indikatori Ekonomske obavještajne jedinice o efikasnosti vlasti, Freedom House – Sloboda u svijetu i pokazatelji javnih nabava Svjetske banke). Detaljni opis indikatora i kompleksnih rezultata korištenih u ovom izvješću definirani su u Aneksu 1.

Da bismo obezbijedili dodatnu referentnu točku za čitatelja, rezultati za pogodno okruženje u BiH upoređeni su sa drugim zemljama Balkana i/ili zemljama bivše Jugoslavije (Hrvatska, Srbija, Kosovo, Crna Gora i Slovenija), kao i sa zemljama članicama Europske unije čiji je BDP po glavi stanovnika približan BiH (Bugarska, Rumunija i Poljska).

Oblast javnih usluga

Pravni okvir koji uređuje aparat državne službe u BiH ne stvara jasne razlike između neovisne državne uprave i izabраниh pozicija unutar vlasti. Kao rezultat toga, državna služba je veoma politizovana i nedostaje joj neovisnost.¹¹⁷ Sugovornici su naveli da se političke stranke oslanjaju na radnike u javnim institucijama za podršku kampanji i da se državna služba u cjelini ne smatra u svakom smislu neovisnom od političkih

¹¹⁷Kako je navedeno u poglavlju o pravnom okviru u ovom izvješću, različiti zakoni uređuju državnu službu na državnom i entitetskom nivou, uključujući Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, Zakon o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine, Zakon o državnoj službi u Republici Srpskoj, Zakona o ministarstvima Republike Srpske i Zakon o državnoj službi u upravnim tijelima Distrikta Brčko. Ovi zakoni reguliraju imenovanje, unapređenje, kompatibilnost i druge funkcije institucija državnih službi na različitim nivoima u BiH, onii stvaraju slične okvire za organizaciju ovih institucija. Većina zakonskih odredbi odnosi se na opću strukturu i funkcije državne službe i ne navode dodatne reference na osnovu kojih se može postići neovisnost i nepristrasnost tijekom izbornog perioda.

stranaka. Problematična politizacija državne službe dobro je poznata javnosti, dok sugovornici tvrde da su neki građani koji imaju koristi od sustava skloni da podrže status quo.

Pravni okvir uspostavlja uslove kojima se državna služba može profesionalizirati. Naprimjer, na državnom nivou, član 2. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH predviđa da se zapošljavanje i unapređenje državnih službenika zasniva na otvorenoj konkurenciji i profesionalnim zaslugama. Prema članu 31. ovog zakona, promocija rukovodećeg državnog službenika na višu poziciju mora se odvijati putem javnog konkursa, dok o promociji državnih službenika na nižim nivoima odlučuje nadležni organ na osnovu pozitivnih ocjena rada.¹¹⁸ Zakoni o državnim službama na entitetskom nivou uključuju slične odredbe za zapošljavanje zasnovane na zaslugama i promociju rukovodećih i drugih državnih službenika.¹¹⁹ Međutim, sugovornici, kao i ostala izvješća i analize, ukazuju na strukturu državnih službi koja je u praksi izgrađena na pripadnosti političkim partijama, a ne na profesionalnim zaslugama.

Sugovornici su opisali da politizacija državne službe, kreće od rukovodstva svake agencije. Naprimjer, zainteresirane strane koje su intervjuirane za ovu procjenu u Federaciji navele su da je proces kojim su ministri i njihovi zamjenici – odgovorni za pripremu projekata i kapitalnih investicija – u suštini unaprijed izabrani od strane stranke na vlasti. Iako propisi koji reguliraju sastav povjerenstva za izbor zamjenika ministara, u praksi nju čine dva člana vladajuće stranke i jedan predstavnik Agencije za državnu službu. Dodatne odluke o zapošljavanju i unapređenju proizilaze iz tih početnih odabira i doprinose politizaciji državne službe.

Politizaciju povjerenstava za izbor državnih službenika opisuje Transparency Internacional u izvješću za 2015. godinu:

Kod procesa zapošljavanja putem javnog konkursa i dalje je teško izbjeći političku pristrasnost, jer se povjerenstvima za ocjenu kandidata unaprijed ukazuje na osobe koje se protežiraju, dok se veliki broj konkursa raspisuje za radna mjesta na kojima su već zaposlene određene osobe za koje se konkurs i objavljuje... Iako zakonska rješenja ne dozvoljavaju politizaciju u javnom sektoru, te stranačko djelovanje zaposlenih u okviru istog, u stvarnosti se primjećuje jak neformalan stranački uticaj u oblasti zapošljavanja u javnom sektoru. Posebno je ovo izraženo u jedinicama lokalne samouprave, gdje je u posljednjih nekoliko godina došlo do ogromnog broja novozaposlenih po „partijskoj liniji“ nakon provedenih lokalnih izbora 2012. godine.¹²⁰

Sugovornici su se složili da su politizirana imenovanja omogućena praksom zapošljavanja koju omogućuje korištenje u velikoj mjeri diskreciono pravo direktora agencije za zapošljavanje. Na entitetskom nivou, naprimjer, član 31. Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine predviđa diskreciono pravo rukovodioca nadležnog organa državne uprave koji imenuje državne službenike „po prethodnom mišljenju Agencije“ sa spiska kandidata koji su prošli konkurs. Zainteresovane strane, intervjuisane za ovu procjenu, navele su da političke stranke koriste različite metode kako bi izbjegle pravila zapošljavanja, zasnovana na zaslugama, uključujući davanje testa o državnoj službi članovima stranke unaprijed i dodjeljuju radna mjesta nakon pobjede na izborima.

¹¹⁸Član 7. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH: (1) Državni službenik postavlja se na jedno od sljedećih radnih mjesta: a) rukovodeći državni službenici: 1) sekretar i sekretar sa posebnim zadatkom; 2) pomoćnik ministra, pomoćnik direktora i glavni inspektor. b) Ostali državni službenici: 1) šef unutrašnje organizacione jedinice; 2) stručni savjetnik; 3) viši stručni saradnik; 4) stručni saradnik.

¹¹⁹ Npr. vidjeti član 34. Zakona o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine i članove 46.i 47.Zakona o državnoj službi u Republici Srpskoj.

¹²⁰ Blagovčanin, “Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2015”, 98-99.

Sugovornici su također tvrdili da su ovi problemi posebno akutni na lokalnom nivou. Ovaj problem dijelom je rezultat činjenice da su općinski državni službenici izravno odgovorni lokalnim izabranim (stranačkim) dužnosnicima koji također imaju diskreciono pravo pri zapošljavanju. Naprimjer, članom 31(2) Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine predviđeno je da općinski načelnik imenuje općinske službenike između kandidata koji su prošli na javnom konkursu. Općinske i gradske javne službenike mogu razriješiti samo izvršni direktor javnog preduzeća ili načelnik. Jedini izuzetak od ovog pravila je da državne službenike treba razriješiti nakon dobijanja dvije uzastopne negativne ocjene učinka, koje rukovodilac nadležne službe državne uprave obavlja najmanje jednom godišnje.¹²¹

Preporuke

- ✓ Intenzivirati obuku državnih službenika o pravima i odgovornostima tijekom izbornog perioda i provoditi ciljano informisanje javnosti
- ✓ Razviti državni univerzalni kodeks ponašanja službenika u javnim institucijama
- ✓ Razmotriti poboljšanje sustava upravljanja učinkovitosti državnih službenika

Neki sugovornici navode potrebu kreiranja novog ili izmjene starog pravnog okvira kao polaznu točku za definiranje nejasne (ili nepostojeće) linije između političkih imenovanih i profesionalnih državnih službenika, dok su drugi tvrdili da zakonske promjene ne bi mnogo učinile za jačanje neovisnosti javne uprave u praksi. Ovo drugo mišljenje potkrijepljeno je mišljenjem jednog od sugovornika da "nitko u Bosni nije neovisan".

Neki sugovornici naglasili su da je uvjet za zapošljavanje u državnoj službi pripadnost političkoj stranci i da državni službenici često nisu kvalifikovani ili upoznati sa svojim pozicijama i potrebnim funkcijama. Transparency Internacional upozorava na dodatnu zabrinutost jer ne postoji edukacija državnih službenika o "odredbama i principima" etičkih kodeksa koji reguliraju državnu službu.¹²² Sugovornici su ocijenili da budžet za obuku i obrazovanje državnih službenika nije dovoljan, a nedostatak adekvatne obuke doprinosi nerazumijevanju mandata i omogućava manipulaciju.

Nejednakost spolova u plaći i zapošljavanju predstavlja dodatni problem koji utječe na oblast javne uprave u BiH. U izvješću Međunarodnog ureda rada za 2011. godinu o BiH zaključeno je da, iako je zemlja donijela niz zakona o ravnopravnosti spolova koji zabranjuju diskriminaciju, potpuna implementacija ovih politika nije realizirana u praksi. U vrijeme objavljivanja ovog izvješća, žene su činile otprilike jednu trećinu radne snage u BiH. Izvješće dalje razrađuje: „Dok je došlo do povećanja broja žena na pozicijama u javnim institucijama, one se uglavnom nalaze na nižim nivoima nego muškarci”.¹²³ Dodatni problemi u pogledu zapošljavanja i promocije mogu negativno uticati na žene:

Iako su procedure zapošljavanja formalno veoma jasne i ne dozvoljavaju ili podržavaju diskriminaciju, u procesu se javlja mnogo neformalnosti. U slučaju javnih službenika ne postoje jasne procedure za ocjenu učinka, što znači da se promocije često čine na osnovu preferencija. Ostale neformalne procedure uključuju korištenje ličnih veza...¹²⁴

Konačno, iako je važno da plaće državnih službenika budu dovoljno velike, kako bi se smanjio podsticaj za sitnu korupciju, izgleda da plaće i beneficije državnih službenika u BiH stvaraju perversne podsticaje za korupciju i politizaciju velikih razmjera. Strukture i skale plaća državnih službenika na državnom nivou definirane su u poglavlju 5 Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Plaće zavise od položaja državne

¹²¹Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, član 33.

¹²²Blagovčanin, "Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2015," 103-104.

¹²³http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_170832.pdf, 13.

¹²⁴Ibid.

službe¹²⁵ i povećavaju se za 0,5 procenata za svaku godinu službe do najviše 20 procenata. Državni službenici koji su promovirani imaju pravo na povećanje plaća do 30% od plaće utvrđene za tu poziciju.¹²⁶ Državni službenici također imaju pravo na regrese i nagrade za godišnjicu, i ostale naknade.¹²⁷

Prosječne plaće u državnoj službi relativno su visoke u poređenju sa drugim sektorima, a procjena Transparency Internacional-a ukazuje na to da javni sektor zapošljava skoro jednu trećinu radnika u BiH.¹²⁸ Poređenja radi, u 2013. godini, Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) je objavila da je javni sektor u prosjeku činio 21,2 posto ukupne zaposlenosti u zemljama OECD-a.¹²⁹ Zainteresiranim stranama, koje su intervjuirane za ovu procjenu, čini se da, umjesto da obeshrabruju korupciju, visoke plaće, dobre beneficije i stabilno zaposlenje koje nudi državna služba, u kombinaciji sa slabim mogućnostima za zapošljavanje u BiH uopće, više podstiče političku manipulaciju i kontrolu.

Transparency Internacional navodi da velike plaće državnih službenika ne odgovaraju potrebnom visokom kvalitetu pružanja usluga. Zapravo, BiH se rangira kao 86 od 190 zemalja na rang listi Svjetske banke, Doing Business 2018, i ima najnižu poziciju u regionu.¹³⁰ U izvješću koje je objavio OECD dodatno se objašnjava: „Veličina javnog sektora predstavlja prepreku za rast bosanske ekonomije: velika država sa značajnim utjecajem na privatni sektor stvara visoke financijske, administrativne i regulatorne troškove i neizvjesnost”.¹³¹ Ostale prepreke ekonomskom rastu i razvoju, istaknute ovim izvješćem, uključuju poteškoće u dobijanju građevinskih dozvola, započinjanju poslova i plaćanju poreza.

Također, nije jasno da plaće visokih državnih službenika ne obeshrabruju osnovnu korupciju kako bi se to moglo očekivati – Izvještaj Transparency Internacionala 2013. godine navodi da "državni službenici često naplaćuju "dodatne honorare" za pružanje javnih usluga".¹³² Izvještaj objavljen od strane OECD-a navodi da povećanje plaća u BiH nije usklađeno s komparativnim povećanjem produktivnosti.¹³³

Problemi koji se ovdje razmatraju, uključujući i političku kontrolu državnih službenika, duboko su utemeljeni u bosanskohercegovačkom društvu. Ovi problemi imaju direktan utjecaj na korupciju u BiH. Transparency Internacional izvijestio je da nedostatak povjerenja u transparentnost državne službe, zajedno sa nedostatkom kapaciteta državnih službenika, ograničava uspjeh antikorupcijskih inicijativa.¹³⁴ Sugovornici u ovom istraživanju slažu se da je jedini faktor koji može motivirati promjene spoljni pritisak. Naprimjer, jedan od načina privole da se napravi reforma državne službe, osobito u pogledu pravnog okvira i programa obuke, predstavlja potencijal za članstvo u Europskoj uniji (EU). Države članice EU dužne su da ispune određene kriterijume za strukturu državne uprave, a sugovornici smatraju da će se morati raditi na transparentnosti i reformi javne uprave kako bi aplikacija BiH bila uspješna.

¹²⁵Državni službenici su kategorisani u šest platnih razreda, a Vijeće ministara određuje početnu osnovu za izračunavanje plaća (koja je ista za sve državne službenike) i koeficijente za platne razrede.

¹²⁶Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, član 37. Iznos stope povećanja plaće određuje Vijeće ministara.

¹²⁷Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, član 40.

¹²⁸Blagovčanin, "Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2015", 97.

¹²⁹http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook-2016/public-sector-employment-as-a-percentage-of-total-employment-2013_pens_outlook-2016-graph20-en#WpBuVujwY-U

¹³⁰<http://www.doingbusiness.org/rankings>

¹³¹http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/sme-policy-index-western-balkans-and-turkey-2016_9789264254473-en#page1

¹³²Divjak, Boris. "Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2013." 2013. *Transparency International*, p. 91. <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/12/National-Integrity-System-Assessment-BiH-2013-en.pdf>.

¹³³http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/sme-policy-index-western-balkans-and-turkey-2016_9789264254473-en#page1

¹³⁴Blagovčanin, Srđan "Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2015," 49.

Oblast financiranja kampanje

Oblast financiranja kampanje u BiH značajno doprinosi okruženju u kojem politički akteri mogu nekažnjeno zlouporabljavati državne resurse. Prema OSCE-u, „regulatorni sistem financiranja kampanja nije adekvatan za osiguranje transparentnosti, integriteta i odgovornosti”.¹³⁵ Konkretno, oblast financiranja kampanje i političkih stranaka ima pet glavnih slabosti: 1) sustav izvještavanja otežava posmatračima i građanima da prate troškove kampanje van perioda kampanje, 2) Odjeljenje za reviziju SIP BiH nema dovoljno zaposlenih i resursa, 3) prilozi u naturi nisu identifikovani ili adekvatno regulirani, 4) izuzeće malih donacija i nejasnost oko lične imovine kandidata omogućavaju strankama da izbjegnu regulaciju glavnih izvora sredstava i 5) sustav pravnih lijekova ne uspijeva spriječiti neovlašteno financiranje kampanje i praksu zlouporabe državnih resursa za podršku političkim kampanjama.

Prvi skup problema koji sugovornici stalno ističu, odnosi se na slabosti u sustavu izvještavanja. Postoje dvije vrste izvješća o financiranju kampanje: godišnje izvješće koje se fokusira na izvore prihoda političkih

stranaka izvan perioda kampanje i izvješća o financiranju kampanje, koja su usredsređena na prihode i troškove vezane za period kampanje. Izvješće o godišnjem prihodu ima uski fokus i, prema sugovornicima, ne odražava na pravi način aktivnosti i troškove vezane za kampanju koji se javljaju van zvaničnog perioda kampanje.

Preporuka

- ✓ Obezbijediti dovoljno materijalnih resursa SIP-u BiH, pojasniti zakonske ovlasti za reviziju i identifikaciju neadekvatnih aktivnosti kampanja (uključujući upotrebu državnih resursa putem priloga u naturi) u godišnjim izvještajima stranaka, kao i novčane sankcije političkih stranaka zasnovanih na žalbama trećih lica ili na vlastitu inicijativu

Izvješća o financiranju kampanje, s druge strane, prate prihode i troškove koji su nastali tijekom zvaničnog perioda kampanje, ali se ova izvješća ne revidiraju i objavljuju nakon što su izbori završeni. Kao što OSCE/ODIHR navodi u svom izvješću, član 15.1 Izbornog zakona BiH propisuje da su kandidati obavezni podnijeti samo dva financijska izvješća o prihodima i rashodima kampanje, bez privremenog izvještavanja: "prvi u vrijeme podnošenja prijave za ovjeru za učešće na izborima, za period koji počinje tri mjeseca prije dana podnošenja prijave za ovjeru. A drugi, u roku od trideset dana od dana objavljivanja izbornih rezultata za period od dana podnošenja prijave za ovjeru za izbore do dana ovjere rezultata izbora".¹³⁶ Obim i vremenski raspored ovih izvještavanja otežava posmatračima i građanima da prate i ispravno ocijene prihode kandidata ili stranke i njihovo korištenje sredstava kampanje.

Iako zainteresirane strane smatraju da SIP BiH kompetentno vrši reviziju financijskih izvješća, u pitanju je djelotvornost ovih revizija. Sugovornici ocjenjuju da sustav izvještavanja stvara veliku rupu u zakonu koji redovito iskorištavaju kandidati, državni službenici i stranke koje sudjeluju u aktivnostima kampanje izvan posmatranog izvještajnog perioda. Prema ovim izvješćima, državni službenici, medijska preduzeća i drugi obezbjeđuju prijevoz, postorije, bilborde i druge doprinose strankama izvan ovog perioda, znajući da se ove aktivnosti neće prijavljivati i biti predmetom revizije.

Zainteresirane strane smatraju da su ove aktivnosti, koje su, u mnogim slučajevima, primjeri zlouporabe državnih resursa, neophodne za uspješne izborne kampanje. Osim toga, namjera ovih aktivnosti je da pojača klijentelističke odnose sa predstavnicima stranaka koji rezultiraju dodjelom vrijednih sredstava, kao što su posao i ugovori o nabavama, državnim službenicima i donatorima nakon pobjede na izborima.

¹³⁵ OSCE/ODIHR Finalni izvještaj Misije za posmatranje izbora: Bosna i Hercegovina, 2014, 2.

¹³⁶ OSCE/ODIHR Finalni izvještaj Misije za posmatranje izbora: Bosna i Hercegovina, 2014, 14.

Kombinacija stalne kampanje i nedostatak nadzora nad prikupljanjem sredstava i potrošnjom izvan zvaničnog perioda kampanje, minimalnim nadzorom državnih službenika uopće (o kojima se govori u poglavlju „Oblast javnih usluga“ u ovom izvješću) i uvjerenje da su klijentelističke veze potrebne za pobjede, stvara okruženje koje podstiče zlouporabu državnih sredstava. Sugovornici zato vjeruju da bi zakon trebalo izmijeniti tako da zahtijeva da se izvještavanje i revizije prošire na periode koji nisu vezani za kampanju i da bi revizije trebale bolje pratiti priloge u naturi koji uključuju državne resurse (o kojima se govori u nastavku). Neki sugovornici smatraju da bi SIP BiH trebalo biti odgovorno za provođenje ovih revizija van perioda kampanje. Međutim, zbog nedostatka resursa i kontroverze oko ovog pitanja, SIP BiH smatra da bi ovu funkciju trebala obavljati neka druga agencija. Mogući kandidati, pored SIP-a BiH, uključuju i Agenciju za prevenciju korupcije i koordinacije u borbi protiv korupcije. Važno je napomenuti, međutim, kako su sugovornici izjavili, da ova Agencija za borbu protiv korupcije ima ograničene resurse i da se njen kredibilitet dovodi u pitanje. Bez obzira na to ko je zadužen za obavljanje revizija, proširenje obima procesa revizije kako bi se pokrili periodi van kampanje je reforma koja je potrebna za povećanje transparentnosti financiranja stranaka. OSCE/ODIHR preporučio je da BiH razmotri da „traži od izbornih kandidata da daju privremena izvješća prije dana izbora kako bi informirali birače o financiranju kampanja prije nego što glasuju”.¹³⁷

Nepravovremenost izvješća SIP-a BiH o reviziji također je naglašena kao slabost. Mnogi sugovornici naveli su da se izvješća o financiranju kampanje često veoma kasno podnose i previše su usredsređeni na donacije, sa ograničenim fokusom na troškove. Uobičajeno je da se završna izvješća objave do dvije godine nakon izbornog događaja.¹³⁸ SIP BiH nema osoblje koje je potrebno kako bi se povećala blagovremenost revizija bez žrtvovanja kvaliteta, a izvješća koji se dostavljaju „ne sadrže dovoljno informacija od interesa za javnost”.¹³⁹ Samo pet osoba je zaposleno u odjelu i vrše reviziju finansijskih izvješća od 150 stranaka nakon izbora. Nedostaci u ovim izvješćima doprinose da birači nisu upoznati sa kršenjima zakona o financiranju kampanje i bilo kakvim potencijalnim izvješćima o zlouporabi državnih resursa tijekom izbornog perioda. Nadalje, zainteresirane strane smatraju da čak i kada su povrede istaknute u ovim finansijskim izvješćima, oni nisu pravilno adresirani. Kao što je naglasio OSCE/ODIHR u izvješću iz 2014. godine, „odsustvo privremenog izvještavanja i dugotrajni proces revizije finansijskih izvještaja negira djelotvornost postojećih propisa i prekršaji se ne procesuiraju”.¹⁴⁰

Pored toga što često kasne, finansijska izvješća koja su predmet revizije nemaju informacije o tome kako i kada kandidati i stranke koriste i evidentiraju priloge u naturi. Naše istraživanje je pokazalo da su prilozi u naturi glavni izvor resursa kampanje. Ovi prilozi u naturi uključuju volonterski rad državnih službenika, državna vozila, snage sigurnosti, državni mediji i izvođači. Član 15.1 Zakona o financiranju političkih partija propisuje da se ti prilozi u naturi trebaju evidentirati u finansijskim izvještajima dostavljenim SIP-u BiH.¹⁴¹ Međutim, sugovornici su naglasili da zakon nije specifičan i ne pruža odgovarajuće smjernice za lako evidentiranje ili ne stimulise objelodanjivanje, a prilozi u naturi nisu pravilno monetizirani, prijavljeni i nadzirani. Svaki napor da se naruši sistemska zlouporaba državnih resursa u izbornom procesu mora uključiti zakonske promjene koje pružaju smjernice kandidatima i strankama u vezi sa načinom monetizacije i objave priloga u naturi. Što je najvažnije, moraju se obezbijediti smjernice koje jasno stavljaju do znanja

¹³⁷Ibid.

¹³⁸ OSCE/ODIHR Finalni izvještaj Misije za posmatranje izbora: Bosna i Hercegovina, 2014, 14.

¹³⁹ Divjak, “Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2013”

¹⁴⁰ OSCE/ODIHR Finalni izvještaj Misije za posmatranje izbora: Bosna i Hercegovina, 2014, 2.

¹⁴¹ Član 15.1 (2) Izbornog zakona Bosne i Hercegovine navodi informacije koje moraju biti uključene u finansijske izvješća dostavljene SIP-u BiH: "sve prihode i rashode, zasnovane na članarini, transparentnim priložima iz inozemstva, priložima fizičkih i pravnih lica, priložima u obliku robe i usluga (u daljem tekstu: prilozi u naturi), prihodima na vlastitu imovinu i poduzetničke aktivnosti, sukladno odredbama Zakona o financiranju političkih stranaka, kreditima, pozajmicama, donacijama, olakšicama, povratu novca, ostalim materijalnim troškovima i ostalim izvorima prihoda za period izvještavanja koje odredi Centralno izorno povjerenstvo BiH".

kako se ti prilozi uklapaju u trenutna ograničenja troškova kampanje¹⁴² i koji uspostavljaju efektivne nadzorne mehanizme koji vode ka procesuiranju i sankcijama.

Preporuke

- ✓ Bolje definirati i obučiti kandidate i stranke o pravilnom monetiziranju i prijavljivanju priloga u naturi
- ✓ Razviti dosljednu metodologiju za organizacije civilnog društva za praćenje priloga u naturi i zajednički rad na izvještajima o priložima u naturi prije, tijekom i nakon perioda izborne kampanje
- ✓ Poboljšati transparentnost finansiranja kampanje ažuriranjem obrazaca i propisa uključujući privremeno izvješće (tijekom perioda kampanje)
- ✓ Ukloniti rupe u zakonu koje dozvoljavaju kandidatima i strankama da spajaju male donacije (100 KM ili manje) bez otkrivanja njihovog izvora

Druga oblast koja zabrinjava sugovornike je korištenje osobne imovine kandidata i stranke kako bi potpomogli svoje kampanje tijekom i izvan izbornog perioda. Kandidati moraju podnijeti imovinsku karticu u roku od 15 dana od dana registriranja¹⁴³, a član 15.1 Izbornog zakona BiH zahtijeva od SIP-a BiH da omogućiti pristup javnosti ovim izjavama. SIP BiH je prestalo da objavljuje izjave o imovini kandidata na osnovu odluke Agencije za zaštitu ličnih podataka, a koju je potvrdilo Apelaciono vijeće Suda BiH i koje je savjetovalo protiv objavljivanja izjava o imovini na internet stranici SIP-a BiH zato što sadrže lične podatke.¹⁴⁴

Pozitivno je to što je SIP BiH još u studenom 2017. godine počelo unositi imovinske kartice u elektronsku bazu podataka sa novim formatom, koji se pridržava principa zaštite ličnih podataka. Još nije poznato da li će ova praksa riješiti probleme, koje je ranije identificirao Transparency Internacional, a vezana za potvrđivanje informacija koje dostavljaju kandidati u izjavama o imovini. Prethodno izvještavanje opisuje „nepostojanje vjerodostojnog sustava verifikacije izjava o imovini svakog kandidata koji se kandidira za izabranu funkciju”.¹⁴⁵ Ovaj propust doprinosi lošem sustavu reguliranja financiranja kampanje koji ohrabruje kandidate da ignoriraju i čak iskoriste zakone o financiranju kampanje.

Konačno, sugovornici su ukazali na to da je odredba koja omogućava kandidatima i strankama da prihvate donacije ispod 100 KM bez objelodanivanja greška.¹⁴⁶ Prema intervjuisanim predstavnicima stranaka, ova odredba dozvoljava donatorima da prikupe male donacije u veće i daju ove velike donacije strankama i kandidatima bez otkrivanja izvora. Neadekvatne odredbe o rashodima političkih stranaka dovode do financijskog izvještavanja koje ne ispunjava svoju funkciju (tj. da obezbijedi

¹⁴²Prema Zakonu o financiranju političkih stranaka, član 6: "(3) Ukupan iznos dobrovoljnih priloga fizičkog lica jednoj političkoj stranci ne smije prelaziti iznos od 10.000,00 KM (deset hiljada konvertibilnih maraka) u kalendarskoj godini. (4) Ukupan iznos dobrovoljnih priloga pravnog lica jednoj političkoj stranci ne smije prelaziti iznos od 50.000,00 KM (pedeset hiljada konvertibilnih maraka) u kalendarskoj godini. (5) Ukupan iznos koji član političke stranke uplati na ime stranke u tijeku jedne kalendarske godine ne može prelaziti iznos od 15.000,00 KM (petnaest hiljada konvertibilnih maraka), što uključuje i članarine".

¹⁴³Izborni zakon BiH, član 15.7

¹⁴⁴Vidjeti odluke Agencije za zaštitu ličnih podataka br. 03-1-37-19-369-1/11 od 2. kolovoza 2011. godine; Apelacionog suda BiH, odluka br. S1 3 U 007099 12 Uvp od 4, travnja 2012. godine; i Divjak, "Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2013".

¹⁴⁵Divjak, "Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina, 2013."

¹⁴⁶Član 15.1 Izbornog zakona BiH navodi da lista potrebnih informacija u financijskim izvješćima, koji se dostavlja SIP-u BiH, mora da sadrži: „3. identitet lica ili izvora uplate i priloga u naturi, kao i identitet lica koje je primilo takvu uplatu koja premašuje iznos od stotinu (100) konvertibilnih maraka, zajedno sa datumom i iznosom takve uplate ”

transparentnost u postupku, tako da posmatrači mogu pozvati na odgovornost za svoje postupke, kandidate i donatore).¹⁴⁷

Također, tu je i „neadekvatan sistem sankcija“¹⁴⁸ koji ne sprečava kandidate i stranke da krše Zakon o financiranju kampanje i ne zlouporabljavaju državne resurse u BiH, što je i potvrdila većina zainteresiranih strana s kojima se razgovaralo za ovu procjenu. Prema sugovornicima, dostupne sankcije su ili suviše minimalne da bi promijenile ponašanje (kao što su novčane kazne)¹⁴⁹ ili suviše teške (kao što je sposobnost SIP-a da decertifikuje stranke).¹⁵⁰ Mnogi također vjeruju da decertifikacija stranaka nije efikasan pravni lijek, jer članovi decertifikovane stranke mogu jednostavno formirati novu stranku koja će biti ovjerena za kandidiranje na narednim izborima. Sugovornici su također naglasili da se "lažne" stranke često pojavljuju oko vremena izbora i ne ispunjavaju zahtjeve za izvještavanje, jer je njihova svrha pomoći velikim strankama tijekom formiranja odbora biračkih mjesta (BO).¹⁵¹

Kako su ukazali lokalni sugovornici, novčane kazne u Zakonu o financiranju političkih stranaka su toliko male, tako da će stranke koje prekomjerno troše na kampanje, radije platiti novčanu kaznu (maksimalno 10.000 KM) i nastaviti sa dosadašnjom praksom. Detaljna studija o procjeni efektivnosti, proporcionalnosti, pravovremenosti, izvodljivosti i kredibiliteta sankcija za nedozvoljeno financiranje kampanje omogućila bi razvoj novog režima sankcija koji se bavi ovim osnovnim slabostima.

Nadzor i zagovaranje civilnog društva

Prava organizacija civilnog društva (OCD) i pripadajuće fundamentalne slobode u BiH su sadržane u Dejtonskom mirovnom sporazumu iz 1995. godine (Dejtonski sporazum). Pravni okvir formalno sadrži prava i građana i međunarodnih posmatrača da posmatraju izborne procese, i u prošlosti su brojne organizacije koristile ovo pravo. Indeks svjetskog pravosudnog projekta iz 2016. godine vezan za vladavinu zakona rangirao je BiH visoko iznad prosjeka u indikatorima u oblastima „učešća građana“, „prava na informacije“, „kontrola nevladinog sektora“, „slobode udruživanja“ i „slobode izražavanja“, osobito u poređenju sa drugim zemljama u regionu.¹⁵²

Civilno društvo u BiH relativno je snažno i prima značajnu međunarodnu pomoć već više od dvije dekade. Postoje brojne kredibilne OCD koje su redovito angažirane u izbornom i političkom monitoringu, izvještavanju i zagovaranju. Međutim, tim za procjenu je otkrio da je generalni pristup, koji primjenjuju ove grupe vezano za pitanje zlouporabe državnih resursa u izborima, više *ad hoc pristup*, nego pristup na temelju formalizovanog i usporedivog metodološkog okvira. Aktivnosti OCD-a u ovom području uglavnom su fokusirane na transparentnost informacija, i njihove preporuke uglavnom ostanu neimplementirane. Međunarodna zajednica bi trebala koristiti bilateralne i multilateralne mehanizme kako bi se privukla veća politička pažnja na ova pitanja. Ovo uključuje ciljanu pomoć od strane međunarodne donatorske zajednice i veći poziv za oštrije ispitivanje zlouporabe državnih resursa (ASR).

¹⁴⁷ Divjak, "Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina", 146.

¹⁴⁸ Divjak, "Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2013."

¹⁴⁹ Član 15. Izbornog zakona BiH daje mogućnost SIP-u BiH da "izriče novčane kazne koje ne prelaze deset tisuća (10.000) konvertibilnih maraka".

¹⁵⁰ Jedna od dostupnih kazni SIP-u BiH, kako je to definirano u članu 15. Izbornog zakona BiH je „decertificiranje političke stranke, koalicije, liste nezavisnih kandidata ili nezavisnog kandidata.

¹⁵¹ Izvještaj OSCE/ODIHR-a za opće izbore 2014 navodi (str. 8-9) da su BO-i odgovorni za administriranje glasanja i prebrojavanja na biračkim mjestima i trebalo bi ih "nasumično dodijeliti putem lutrije koju organizuje SIP BiH, a koje provode općinska izborna povjerenstva [OIP]". Međutim, "Dok je imenovanje BO formalno izvršeno prema zakonu, bilo je brojnih vjerodostojnih tvrdnji da su se stranke uključile u trgovinu mjesta u BO-ima, kako bi imali predstavnike u područjima od njihovog specifičnog interesa, što dovodi do politički nejednakačenih BO-a. . . . Neki sugovornici iz OSCE/ODIHR-a -EOM naveli su da postoje BO u kojima je u suštini bila zastupljena samo jedna politička stranka".

¹⁵² <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/BIH>

Brojne organizacije su aktivne u području ASR nadzora u BiH. Naprimjer, Koalicija za slobodne i poštene izbore – *Pod Lupom*, međunarodno priznata grupa za posmatranje izbora¹⁵³, je posebno aktivna u posmatranju izbora u BiH i uživa značajnu međunarodnu podršku i tehničku pomoć. Krovna organizacija je formirana 2014. godine, prije općih izbora održanih u jesen, i sastoji se od šest organizacija.¹⁵⁴ Na izborni dan 2014. godine, ova grupa je pratila 25 procenata svih biračkih mjesta u BiH i objavila je brojne preporuke, uključujući usvajanje kodeksa ponašanja za izborne kampanje kako bi se spriječila zlouporaba državnih resursa tijekom izbora i poboljšao finansijski sustav za političke stranke. Dodatne organizacije koje sudjeluju u monitoringu i nadzoru uključuju Transparency International BiH, koja ispituje slučajeve političke korupcije¹⁵⁵, Udruženje izbornih zvaničnika u BiH¹⁵⁶, koje radi sa izbornim povjerenstvima na svim nivoima, i organizacije koje se bave medijima kao što je Centar za istraživačko novinarstvo.¹⁵⁷

Preporuka

- ✓ Razviti dosljedan i rigorozan metod za OCD-e u prikupljanju dokaza o zlouporabi državnih resursa, uključujući državno osoblje i fizičke resurse u suradnji sa zainteresiranim stranama

OCD koje se fokusiraju na ASR redovito objavljuju izvješća o svom posmatranju izbornog perioda. Neke OCD također organizuju formalne prezentacije/press konferencije i redovito primaju pozive međunarodnih organizacija za učešće na okruglim stolovima i diskusijama, što pokušavaju dokumentovati u svojim istraživanjima. Organizacije koje smo intervjuirali u svrhu ove procjene također su izrazile pozitivan odnos sa medijima. Međutim, doprinos OCD-a u vezi sa ZDR-om je generalno ograničen na ove forme doprinosa u javnim debatama. Ne postoje formalni konsultacioni mehanizmi koji su uspostavljeni među tijelima za nadzor, civilnim društvom i političkim strankama i kandidatima. Izvješće koje je objavio Nacionalni demokratski

institut BiH (NDI) u 2017. godini otkriva da je suradnja između organizacija civilnog društva i političkih stranaka u identifikiranju političkih prioriteta i razvijanju rješenja slaba, a i kada se dogodi nije institucionalizirana. Izvješće elaborira:

Još uvijek nedostaje istinski dijalog između političkih stranaka i i civilnog društva u BiH, koji bi se ogledao u uspostavljenim pristupima za iznošenje mišljenja, razmjenu argumenata i pronalaženje rješenja na osnovu međusobno dogovorenih stavova. Situacija je dodatno otežana nedostatkom svijesti kod političkih stranaka o ulozi i položaju civilnog društva u tim procesima, kao i nedostatkom mehanizama za promociju dijaloga i partnerstva.¹⁵⁸

Nadalje, kao što je slučaj u drugim aspektima bh. društva o kojem smo diskutovali tijekom izvješća, mnogo OCD-a je politizirano. Umjesto da istinski traže doprinos od civilnog društva, "političari i partije često zlouporabljavaju OCD koje ih otvoreno podržavaju kao sredstvo za jačanje svojih političkih pozicija."¹⁵⁹ Potrebno je naglasiti da se ova analiza odnosi na sektor civilnog društva kao cjelinu, a ne na specifičnu korupciju i organizacije koje se bave monitoringom ASR o kojim smo diskutovali u ovom dijelu.

Cjelokupno gledajući, područje civilnog društva je relativno neograničavajuće i pogodno za ZDR u okviru konteksta BiH, a zajednica OCD ima potencijal da bude pravi lider u bavljenju pitanjima zlouporabe državnih

¹⁵³*Pod Lupom* je također član Globalne mreže domaćih organizacija u posmatranju izbora (GNDEM). Vidjeti <http://www.gndem.org/>.

¹⁵⁴One uključuju Centre civilnih inicijativa (CCI); Udruženje građana 'Demokratija-Organizovanje-Napredak' Prijedor (DON Prijedor); Centar za razvoj mladih i zajednice "Perpetuum Mobile," Banja Luka; Centar za građansku saradnju Livno (CGS Livno); Inkubator društvenih inovacija "Munja" Sarajevo (Munja Inkubator); i Forum građana Tuzla (FGT Tuzla).

¹⁵⁵<https://ti-bih.org/?lang=en>

¹⁵⁶www.aeobih.com.ba/

¹⁵⁷<https://www.cin.ba/>

¹⁵⁸Nacionalni demokratski institut, "Procjena stanja demokratije u Bosni i Hercegovini: Pogledi na demokratsku tranziciju," 25-26.

¹⁵⁹Ibid, 26.

resursa. Međutim, izgleda da organizacije koje su fokusirane na ova pitanja nemaju konkretne metodologije pa, prema tome, o ZDR izvještavaju na relativno neformalan način. OCD ne surađuju između sebe niti se formalno konsultiraju sa nadzornim tijelima, političkim strankama ili kandidatima.

Medijsko okruženje i javne informacije

Medijsko okruženje u BiH generalno se smatra raznolikim, ali mu nedostaje kritička analiza i izrazito je pristrasno i politizirano u smislu etničkih i stranačkih linija. Sugovornici tijekom procjene i brojna analitička izvješća naglašavaju nedostatak kvalitetnog novinarstva, osobito u izvještavanju o vladinim poslovima. U izvješću Nacionalnog demokratskog instituta (NDI) o procjeni stanja demokracije je sumirano: “Mediji se prema kršenju zakona, lošoj politici i korupciji ophode kao prema zabavi, a ne kao prema narušavanju povjerenja”.¹⁶⁰ Pored toga, iako postoji šest profesionalnih novinarskih udruženja u BiH, sve osim jedne slijede etničku podjelu zemlje.¹⁶¹ Članstvo u ovim profesionalnim udruženjima je volontersko, a Transparency International ističe da je obuka novinara od strane medija generalno veoma ograničena.¹⁶²

Sugovornici koje smo intervjuirali za ovo izvješće vjeruju da je javnost veoma svjesna zlouporabe državnih resursa, u vezi sa izbornim procesom i drugim oblastima, te da su zlouporabe na visokoj razini generalno zabilježene u medijima. Međutim, kao što je gore navedeno, neki sugovornici su izrazili zabrinutost da se izvještavanje o ovim pitanjima dijeli – kao mnoge stvari u BiH – duž etničkih i političkih linija. Naprimjer, neki sugovornici su nas uvjeravali da u slučaju da zlouporaba od strane lidera koji pripada određenoj etničkoj grupi nije objavljena u medijima, mediji povezani sa tom grupom će prikazati priču iz pristrasne perspektive ili će je u potpunosti izbjeći. Neki sugovornici su išli toliko daleko da su nam rekli da neke vodeće političke stranke kontrolišu medije tako što postavljaju političke aktere u upravne odbore. Ovakvo mišljenje je potvrđeno i u izvješću koje je Freedom House objavio 2015. godine, u kojem se ističe sljedeće:

“Bh. mediji su strogo podijeljeni duž etničkih linija, i mnogi su otvoreno povezani sa političkim strankama... Bliski odnosi između provladinih medija i vodećih političkih stranaka uključuju financijske pogodnosti kao što su vladina nabava prostora za oglašavanje i u nekim slučajevima direktni budžetski transferi. Sužavanje medijskog prostora i povezanost oglašivača sa političkim strankama prisiljavaju mnoge medije da obavljaju samo-cenzurisanje u cilju zaštite interesa svojih oglašivača. Zakon zabranjuje lokalnim medijima naplaćivanje oglašavanja, čije odredbe ograničavaju njihovu zaradu”.¹⁶³

Centar za istraživačko novinarstvo (CIN) isključivo se bavi istraživanjem korupcije u cijeloj zemlji, ali gledano u cijelosti, ne postoji tradicija istraživačkog novinarstva u BiH. Studija o procjeni nacionalnog integriteta, koju je radio Transparency International 2015. godine, istakla je da je CIN najpoznatiji novinarski istraživački program u zemlji, ali da su im izvori finansiranja inostrani.¹⁶⁴ Sugovornici tijekom procjene su se generalno složili da nema mnogo neovisnih ili istraživačkih novinara u zemlji i da kvalitet istraživačkog novinarstva koji postoji nije adekvatan. Transparency International opisao je razloge za rijetkost istraživačkog novinarstva kao kombinaciju nedovoljnog financiranja i bliskog odnosa između medija i politike, konkretno „činjenica da većina medija zavisi od vladinih institucija ili su pod izravnom kontrolom ili neizravnom kroz reklamiranje, jer vladine institucije i kompanije u državnom vlasništvu nastavljaju da budu najveći oglašivači”.¹⁶⁵ Sugovornici tijekom procjene su navodili da medijske organizacije smanjuju cijene reklamiranja za određene

¹⁶⁰Nacionalni demokratski institut, “Procjena stanja demokratije u Bosni i Hercegovini: Pogledi na demokratsku tranziciju,” 19.

¹⁶¹ Blagovčanin, “Studija Sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2015,” 196.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ *Sloboda štampe 2015. “Bosna i Hercegovina.”* <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/bosnia-and-herzegovina>

¹⁶⁴ Blagovčanin, “Studija Sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2015.”, 197.

¹⁶⁵ Ibid, 196.

stranke. Neka izvješća ističu da su oslanjanje na vladu i prateći izazovi za neovisnost i kritičku analizu pogoršani nedavnim ekonomskim padom.

Analiza ukazuje da je slovo zakonskog okvira koje štiti slobodu izražavanja i neovisnu štampu snažno u BiH. Studija sustava nacionalnog integriteta Transparency International-a iz 2015. ističe da: „Prava i slobode

Preporuke

- ✓ Obučiti novinare tehnikama istraživačkog novinarstva sa posebnim fokusom na zlouporabu državnih resursa tijekom izbornog perioda na svim nivoima, pridržavajući se principa „nečinjenja štete“
- ✓ Uskladiti zakonodavstvo o slobodi pristupa informacijama i ukloniti rupe u postojećim zakonima koji ograničavaju pristup informacijama
- ✓ Provesti obuku u institucijama/agencijama o proaktivnoj transparentnosti i poštivanju Zakona o slobodi pristupa informacijama

utvrđeni u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda izravno se primjenjuju u BiH. Zakon o komunikacijama BiH je utemeljen na principima nepristrasnosti, pravičnosti, nediskriminacije, te odvojenosti emitera od političke kontrole i manipulacije”.¹⁶⁶

Međutim, zaštite sadržane u zakonu ne provode se odlučno u praksi. U istom izvješću TI-a se ističe da medijsko okruženje vezano za medijsku slobodu stagnira ili se čak i pogoršalo u odnosu na zadnju studiju koja se radila 2013. godine: „Medijske slobode i snaga civilnog društva su, generalno govoreći, u opadanju u proteklih nekoliko godina. Prijetnje, napadi i pritisci protiv medija i organizacija i aktivista civilnog društva, osobito onih koji se bave istraživanjem kršenja ljudskih prava i korupcije, i dalje su vrlo učestali”.¹⁶⁷ U studiji se također navodi da su mediji koji su se bavili istraživačkim novinarstvom bili često izloženi iznenadnim vladinim istragama i fiskalnim i poreskim kontrolama. Freedom House je 2015. godine slično istakla u svom izvješću da „političari i poslovni lideri vrše značajan pritisak na novinare, što narušava njihovu neovisnost i negativno utječe na njihovu uređivačku politiku”.¹⁶⁸

Novinari se također suočavaju sa rizikom zastrašivanja dok izvještavaju tijekom izbornog perioda. Predstavnik OSCE-a za slobodu medija više puta je objavio osude napada i zastrašivanja novinara koji su izvještavali o protestima i drugim političkim događajima tijekom općih izbora 2014. godine. Završni izvještaj izborne posmatračke misije OSCE/ODIHR o općim izborima 2014.

godine također je zabilježio predizborne izjave nekih političara koji su se odnosili na novinare i njihovu nezavisnost.¹⁶⁹

Sugovornici su izrazili suosjećanje i zabrinutost radi novinarskog ograničenog pristupa događajima vezanim za kampanju i druge aktivnosti tijekom perioda trajanja izborne kampanje. Ove prijetnje, zajedno sa političkim uticajem koji proizilazi iz prisnog odnosa između većine medija i vladinih institucija o kojima smo diskutovali u gornjem tekstu, rezultira sa značajnom pojavom samo-cenzure medija.

Zakonski okvir u BiH sadrži odredbe vezane za zakone o slobodi pristupa informacijama u formi tri zakona o slobodi pristupa informacijama na državnom i entitetskim nivoima.¹⁷⁰ Međutim, nekoliko analiza je

¹⁶⁶ Ibid, 192.

¹⁶⁷ Ibid, 29

¹⁶⁸ *Sloboda medija 2015. “Bosna i Hercegovina.”* <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/bosnia-and-herzegovina>

¹⁶⁹ Završni izvještaj posmatračke misije OSCE/ODIHR: Bosna i Hercegovina, 2014, 15.

¹⁷⁰ Zakon o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine, Zakon o slobodi pristupa informacijama Federacije Bosne i Hercegovine i Zakon o slobodi pristupa informacijama *Republike Srpske*

pokazalo da ovi zakoni zaostaju za međunarodnim standardima u njihovoj implementaciji i ne omogućavaju pristup javnim informacijama na adekvatan način.

Studija sustava nacionalnog integriteta koju je objavio Transparency International 2015. godine diskutuje o izazovima implementacije Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH: „Glavnu prepreku predstavljaju još uvijek neadekvatni kapaciteti institucija za njihovu primjenu, nedostatak znanja u široj javnosti o pravima predviđenima ovim zakonom, poput Zakona o zaštiti tajnosti podataka, kao preduslova za njihovu primjenu”.¹⁷¹ Procjena stanja demokracije u BiH koju je radio NDI slično ističe da bi harmoniziranje zakonskog okvira i povećanje proaktivne transparentnosti među javnim institucijama (kao što je objavljivanje informacija na internet stranicama) vodilo do značajnog poboljšanja.¹⁷²

Sugovornici su izrazili sličnu zabrinutost da se obećanja pristupu informacijama sukladno zakonima o slobodi pristupa informacijama ne ispunjavaju na adekvatan način. Primjer jednog od sugovornika je da postoje zakonske metode kojima se dozvoljava prolongiranje rokova za dostavu informacija, kao što je čekanje drugostepene sudske presude vezane za zakone o slobodi pristupa informacijama.¹⁷³ Trenutno, sva tri zakona ističu da se informacija mora dostaviti nakon primanja pismenog zahtjeva.¹⁷⁴ Freedom House sumira: „Proces dobijanja informacija sukladno državnom Zakonu o slobodi pristupa informacijama može biti težak i nekada vladina tijela ne obraćaju pažnju na zakon. Ove komplikacije obeshrabruju novinare da traže zvanične informacije”.¹⁷⁵

Članovi 21. i 22. Zakona o slobodi pristupa informacijama odnose se na aktivnosti ombudsmana u okviru kojih institucija ombudsmana „ispituje aktivnosti javnih vlasti” sukladno Zakonu o slobodi pristupa informacijama. Međutim, Transparency International diskutuje i o izazovima sa kojima se suočava ombudsman u svom radu radi loše suradnje sa javnim organima: „Prema godišnjem izvješću ombudsmana za ljudska prava, javni organi još uvijek ne izvršavaju svoje obaveze utvrđene Zakonom o slobodi pristupa informacijama. Tako da od 61 javnog organa na državnom nivou, 27 redovito dostavlja statistička izvješća ombudsmanima, a od 72 institucije samo su tri imenovala službenike za informisanje i dostavile vodič i indeks registar informacija”.¹⁷⁶

Sugovornici također nisu bili zadovoljni sa transparentnošću sudskih procesa i dostupnosti državnih službenika za intervju u medijima. U nekim slučajevima, neki od sugovornika su tvrdili da su snimljene izjave najviši nivo pristupa koji mogu dobiti novinari ili javnost. Također su izrazili svoju zabrinutost da političke stranke nisu transparentne na adekvatan način, osobito kada se radi o finansijskom izvještavanju, navodnom angažmanu u javnim kompanijama i uporabi državnih resursa.

Javne nabave

Subverzija procesa javnih nabava u BiH doprinosi zlouporabi državnih resursa vezanih za izbore. Kao što je već diskutirano u dijelu “Oblast financiranja kampanja” u ovom izvješću, sugovornici koje smo intervjuirali

¹⁷¹ Blagovčanin, “Studija Sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2015,” 49-50.

¹⁷² Nacionalni demokratski institut, “Procjena stanja demokratije u Bosni i Hercegovini: Pogledi na demokratsku tranziciju,” 15.

¹⁷³ Pravo na žalbu se definiše u članu 23. Zakona o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine: “(1) Svaki podnosilac zahtjeva ima pravo podnijeti žalbu u upravnom postupku na svaku odluku donesenu u smislu ovog Zakona rukovodiocu javnog organa koji je donio odluku. U razmatranju takve žalbe, rukovodilac javnog organa primjenjuje opća zajednička načela iz Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske koji reguliraju oblast uprave, jer odredbe ovog Zakona ne reguliraju ovo pitanje.

(2) Nijednom se odredbom ovog Zakona ne onemogućuje pravo fizičkog ili pravnog lica da se žali u upravnom postupku ili osigura razmatranje od strane suda”

¹⁷⁴ Nacionalni demokratski institut, “Procjena stanja demokratije u Bosni i Hercegovini: Pogledi na demokratsku tranziciju,” 15.

¹⁷⁵ Sloboda štampe 2015. “Bosna i Hercegovina.” <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/bosnia-and-herzegovina>

¹⁷⁶ Blagovčanin, “Studija Sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2015,” 50.

za ovu procjenu vjeruju da izabrani vladini dužnosnici koriste proces javne nabave kako bi nagradili pravna lica koja su obezbijedila sredstva i financije za kampanju tijekom izbornog procesa. Drugi izvori informacija, uključujući izvješća izbornih posmatrača, podržavaju ovaj zaključak. Ovaj problem je akutan jer javne nabave čine veliki procenat vladinih troškova kao i bruto domaćeg proizvoda (GDP) BiH. Kako kaže Centar za

Preporuke

- ✓ Ukloniti rupe koje dozvoljavaju državnim agencijama da postavljaju tehničke uvjete koji ograničavaju konkurenciju u javnim nabavama
- ✓ Bliže odrediti i postrožiti kriterijume bodovanja za javne nabave kako bi se podstakao fer i konkurentan proces
- ✓ Uvesti propise koji obeshrabruju fragmentiranje nabava kako bi se izbjeglo kompleksnije reguliranje procesa nabava
- ✓ Koristiti postojeći portal za javne nabave s ciljem kreiranja baze podataka o ponuđačima (oni koji su dobili ugovore i oni koji nisu) i podsticati zahtjeve za reformama

društvena istraživanja *Analitika*, nezavisna grupa eksperata sa sjedištem u Sarajevu, „javni sektor kao kupac ima ogromnu finansijsku moć, jer se značajan dio budžeta koristi za nabavu različitih stvari, usluga i rada. ... [u] 2013. godini, vrijednost javnih nabava je iznosila 2.7 milijarde BAM, a godinu prije je iznosila 3.5 milijardi BAM, što je skoro 10% odnosno 13% bruto domaćeg proizvoda”.¹⁷⁷ Prema riječima sugovornika, ovaj fenomen je više štetan na lokalnom nivou gdje zaposlenje u javnim ustanovama (uključujući zaposlenje od strane javnih ugovarača) čini većinu ekonomskih prilika koje su dostupne građanima i ponuđačima lokalnih usluga ili poslova.

Proces javnih nabava u BiH osobito je podložan manipulacijama, jer je veoma decentraliziran, u kojem lokalni izabrani dužnosnici donose najčešće odluke kako i kome će biti dodijeljeni javni ugovori za robu i usluge. Politički utjecaj na proces počinje sa menadžerima preduzeća koji imaju ugovor, koje su imenovale političke stranke i tako vrše veliki uticaj na proces javnih nabava.¹⁷⁸ Nadalje, prema mišljenju sugovornika, režim nadzora koji je sada na snazi veoma je slab i očite zlouporabe procesa javnih nabava se ne istražuju i procesuiraju konzistentno. Kao što je istaknuto u dijelu ovog izvješća „Oblast finansijske kampanje”, sugovornici vjeruju da ovaj slabi proces nadzora omogućava davanje donacija političkim strankama ili kandidatima kako bi imali utjecaj na dodjeljivanje ugovora u okviru javnih nabava. Ovo mišljenje potvrđuju i rezultati istraživanja privatnih kompanija koje je provela *Analitika*, koje je otkrilo da 94.2 procenta ispitanika vjeruje da postoje „veoma bliske veze između privatnog sektora i politike u BiH”, što vodi do korupcije u procesima javne nabave.¹⁷⁹ Nadalje, 80.3 procenta ispitanika vjeruje da „je jedini način da se opstane na BiH tržištu da imate političke veze”.¹⁸⁰ Ovdje treba

naglasiti da je ovo istraživanje provedeno prije implementacije novog Zakona o javnim nabavama iz 2014. godine i ovdje se koristi da prikaže osnovu za generalno mišljenje o procesu u BiH. Ova veza između privatnog sektora, političara, javnih nabava i izbora je glavni izvor korupcije i znatno narušava opći kredibilitet izbornog procesa.

Postoji nekoliko načina manipulacije procesom javnih nabava u BiH. Oni uključuju, ali nisu ograničeni na, restriktivne tehničke uvjete koje ograničavaju kompanije da se prijave za ugovore i daje se previše diskrecije ugovaračkim tijelima u smislu rangiranja ponuda, što dozvoljava vlastima da izaberu specifične firme na

¹⁷⁷“Ključni problemi u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini: Iskustva privrednih subjekata,” Policy Brief 15, Analitika Centar za društveno istraživanje, siječanj 2015, str. 8-9.

¹⁷⁸ Blagovčanin, “Studija Sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2015,” 217.

¹⁷⁹ Ključni problemi u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini: Iskustva privrednih subjekata,”9.

¹⁸⁰ Ibid.

osnovu ovih unaprijed utvrđenih zahtjeva.¹⁸¹ Nekoliko sugovornika također je naglasilo da drugi načini manipulacije uključuju podjelu velikih nabava na nekoliko manjih kako bi se izbjegla obaveza pokretanja procedure javnih nabava za nabave preko 50,000 KM za usluge i 80,000 KM za radove.¹⁸² Novi Zakon o javnim nabavama u Bosni i Hercegovini, usvojen u 2014. godini, bi mogao imati pozitivan uticaj na ovaj trend, jer su konkurentni zahtjevi za ugovore čak i manje vrijednosti dostupni kroz javne oglase na portalu za javne nabave. Ovo bi moglo olakšati identificiranje slučajeva dijeljenja većih nabava na više manjih.¹⁸³

Preporuke

- ✓ Obučiti URŽ o uporednim standardima za nadzor nad nabavama i organizirati obuku o neovisnosti i izgradnji kapaciteta AJN-a i URŽ-a u suradnji sa APIK-om
- ✓ Organizirati edukaciju javnosti i dosljedno pratiti proces nabave u suradnji sa organizacijama civilnog društva kao što su Transparency International i Pod Lupom

Skoro 66 procenata ispitanika istraživanja koje je provela *Analitika* izjavilo je da je dijeljenje većih nabava na manje kako bi se izbjegla odgovarajuća procedura bila vrlo česta praksa.¹⁸⁴

Zakon o javnim nabavama u Bosni i Hercegovini uključuje neka poboljšanja u odnosu na prethodni zakon, ali u oba zakona i praksi i dalje nedostaje pravičan i transparentan sustav provođenja javnih nabava. Kao što je Transparency International BiH objasnio: „Uprkos činjenici da je ovaj zakon u izvjesnoj mjeri poboljšao transparentnost i da je usklađen sa EU direktivama, nisu uspostavljeni efikasni mehanizmi za uspješnu prevenciju korupcije i kažnjavanje nepravilnosti u javnim nabavama, kao ni transparentnost, efikasnost i racionalno korištenje javnih resursa”.¹⁸⁵ Ovo izvješće dodatno objašnjava da je novi zakon bio politički kompromis sa stvarnim ciljem održavanja statusa quo političkog utjecaja nad rezultatima održavanja procesa javnih nabava.¹⁸⁶ Međutim, neka značajna poboljšanja, osobito u smislu javne transparentnosti, su urađena putem online portala za javne nabave.¹⁸⁷

Zakon o javnim nabavama u Bosni i Hercegovini uspostavlja dvije institucije koje su nadležne za praćenje primjene procesa javnih nabava: Agencija za javne nabave (AJN) i Ured za razmatranje žalbi (URŽ). Sukladno Zakonu, nadležnost AJN-a uključuje predlaganje amandmana na Zakon o javnim nabavama kako bi se osigurala efikasnost zakonodavnog okvira, promoviranje svjesnosti i razumijevanja pravila javne nabave među ugovornim organima i ponuđačima, prikupljanje, analiziranje i objavljivanje informacija o procedurama javnih nabava i dodijeljenim ugovorima o javnim nabavama, uspostavljanje sustava za praćenje postupaka koje provode ugovorni organi da budu sukladni ovom Zakonu, pokretanje i podržavanje uspostave elektronskih nabava, organizovanje i održavanje obuke za ovlaštene predavače i službenike za javne nabave i podnošenje godišnjih izvješća Vijeću ministara BiH.¹⁸⁸

Ured za razmatranje žalbi (URŽ) odgovoran je za rješavanje svih odluka po žalbama u postupcima javne nabave. URŽ podnosi izvješća Parlamentarnoj skupštini BiH, koja i imenuje njihove članove. Odluke

¹⁸¹ Ibid, 10.

¹⁸² Vidjeti član 14. Zakona o javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini

¹⁸³ Voloder, Nermine. "Transparentnost javnih nabavki u Bosni i Hercegovini: Između teorije i prakse." 2015. Analitika Centar za društveno istraživanje. 34. http://www.analitika.ba/sites/default/files/transparentnost_javnih_nabavki_eng_-_izvjestaj.pdf

¹⁸⁴ Ključni problemi u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini: Iskustva privrednih subjekata," 3.

¹⁸⁵ Blagovčanin, "Studija sistema nacionalnog integriteta Bosne i Hercegovine 2015," 48.

¹⁸⁶ Ibid, 217.

¹⁸⁷ Nacionalni demokratski institut, "Procjena stanja demokratije u Bosni i Hercegovini: Pogledi na demokratsku tranziciju," 16.

¹⁸⁸ Vidjeti član 92 § 3 (a-k) Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine

donesene od strane URŽ, u okviru njihove nadležnosti utvrđene Zakonom o javnim nabavama, su “konačne i izvršne”. Protiv odluke URŽ može se pokrenuti upravni spor u roku od 30 dana od prijema odluke.¹⁸⁹

Iako Zakon o javnim nabavama u velikoj mjeri uspostavlja strukturu potrebnu da se pravilno nadzire proces javne nabave, povjerenje u proces je ograničeno, prvi stepen pregleda žalbi protiv odluke o nabavci je sa određenim ugovornim organima,¹⁹⁰ u koje generalno javnost nema povjerenje. Pored toga, neki vjeruju da je URŽ, koji je nadležan za rješavanje drugog stepena žalbi¹⁹¹, visoko politiziran. Prema mišljenju sugovornika za ovu procjenu, imenovani članovi URŽ znaju da njihovi poslovi zavise od odobrenja političara koji zlouporabljavaju proces javne nabave.

Nadalje, zakon ne obezbjeđuje adekvatne sankcije za kršenje zakona. Sugovornici za ovu procjenu također su naglasili da postoji nedostatak političke volje da se obezbijede politički prostor i resursi potrebni da se ojača, osnaži i poveća neovisnost AJN i URŽ.

Očigledna manipulacija procesa javnih nabava rezultira sa percepcijom među građanima da je kompletan proces korumpiran i obuhvata i kompanije koje se takmiče za ove ugovore i političare koji ih dodjeljuju. Prema anketi koju je sprovela *Analitika*:

Percepcija korupcije u javnim nabavama je na izuzetno visokom nivou. Čak 88,2% od ukupno 2.500 ispitanih u okviru ankete rađene putem telefona uz pomoć kompjutera smatra da je korupcija u obliku mita ili druge vrste zlouporabe javnih ovlasti za ličnu korist donekle ili veoma prisutna u javnim nabavama u BiH. Istovremeno, 87,1% od ukupno 511 ispitanih koji su bili obuhvaćeni anketom licem u lice naveli su da je korupcija u postupcima javnih nabava donekle ili veoma prisutna.¹⁹²

Postoje sankcije u Zakonu o javnim nabavama koje se odnose na korupciju u procesu javnih nabava, ali su slabe ili se ne slijede. Sukladno članu 116. ovog Zakona, URŽ ima ovlaštenje da podnese prekršajnu prijavu kod nadležnog suda ili da kazni ugovorni organ kaznom do 15,000 KM. URŽ također može odrediti kaznu u visini troška za pripremanje ponude ili 5 procenata od ukupne vrijednosti dodijeljenog ugovora kao štete ukoliko podnositelj žalbe može dokazati da su pretrpili gubitak ili štetu sukladno Zakonu.¹⁹³ Međutim, provođenje ovih kazni je rijetko. Prema tome, kao što je slučaj i sa monitoringom političkog financiranja, sankcije postoje, ali se rijetko implementiraju u praksi kada se trebaju oni koji zlouporabljavaju proces javnih nabava držati odgovornim.

Pored sadržaja koji je dostupan na portalu za javne nabave, član 92.3(k) Zakona o javnim nabavama obavezuje AJN da podnosi godišnje izvješće Vijeću ministara BiH. Ovo izvješće ima potencijal da poveća transparentnost i nadzor cjelokupnog procesa javnih nabava. Međutim, sugovornici su istakli da iako AJN ima adekvatan uredski prostor i opremu koja im je potrebna za rad, oni nemaju osoblje sa jedinstvenim vještinama koje su im potrebne da istražuju i nadziru proces detaljno i pravovremeno.

¹⁸⁹Vidjeti član 111 § 13 i član 115 Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine

¹⁹⁰Definicija “ugovornog organa” pod članovima 2 (b) i 4 Zakona o javnim nabavama je kako slijedi:

(1) Ugovorni organ, u smislu ovog zakona, je: a) svaka institucija vlasti u Bosni i Hercegovini, entitetima, Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine, na nivou kantona, grada ili općine (u daljnjem tekstu: institucija vlasti na državnom, entitetskom, ili lokalnom nivou); b) pravno lice koje je osnovano za određenu svrhu s ciljem zadovoljavanja potreba od općeg interesa, a koje nema industrijski ili komercijalni karakter i ispunjava najmanje jedan od sljedećih uvjeta: (1) financirano je, najvećim dijelom, iz javnih sredstava, ili (2) nadzor nad upravljanjem vrši odgovorni organ definiran u točki a) i b) ovog stava, ili (3) više od polovine članova Skupštine, upravnog ili nadzornog odbora su imenovani ili izabrani predstavnici ugovornih organa iz točke a) i b) ovog stava; c) Asocijacija koju su formirali jedna ili više institucija vlasti ili pravna lica definirana u točki a) i b) ovog stava.

¹⁹¹Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, član 93.

¹⁹² Ključni problemi u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini: Iskustva privrednih subjekata,” 8.

¹⁹³Zakon o javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini, član 110.

Konačno, slab integritet procesa javnih nabava u velikoj mjeri doprinosi stvaranju okoline koja vodi do zlouporabe državnih resursa tijekom izbora u BiH. Kako kažu sugovornici koje smo intervjuisali, nenovčane donacije i nezvanične donacije koje primaju političke stranke i kandidati od strane ugovornih tijela su sastavni element kampanje. Sugovornici sa kojima smo razgovarali vjeruju da su mnoge od ovih donacija dio recipročnog odnosa, gdje donatori dobiju unosne ugovore iz javnih nabava kako bi nadoknadili troškove obezbjeđivanja nenovčanih i nezvaničnih donacija za kandidate. Ovaj tip dogovora se koristi kako bi se izbjegle restrikcije vezane za financiranje političkih partija navedene u članu 8. Zakona o financiranju političkih stranaka, koji sprečava privatne kompanije koje su dobile ugovore iz javnih nabava da obezbijede finansijsku podršku političkim strankama ukoliko vrijednost ugovora prelazi 10,000,000 KM u jednoj kalendarskoj godini. Član 13. Zakona o sukobu interesa je izbrisan u novom izmijenjenom zakonu. Ovaj zakon je ranije obavezivao svako javno ili privatno preduzeće koje dostavi ponudu o davanju usluga ili roba vladi, koje prelaze vrijednost od 5,000 KM godišnje da: „podnose i pisanu izjavu zajedno sa ponudom, uz spisak bilo kakvih priloga političkim strankama koje je preduzeće dalo u posljednje dvije godine”. Kao što se već diskutovalo u poglavlju „Pravni okvir ZDR” u ovom izvješću, sugovornici su također izrazili svoju zabrinutost da se vrijeme implementacije projekata iz javnih nabava vrlo često podudara sa izbornim periodom kako bi se utjecalo na birače. U cjelini, sustav javnih nabava podržava korupciju, zadržava i preusmjerava državne resurse i ozbiljno narušava integritet izbora i povjerenje u vlast u BiH.

Bodovanje

<i>Komponenta stvaranja pogodnog okruženja</i>	<i>Sakupljeni bodovi</i>
Oblast javne službe	0/100
Oblast financiranja kampanje	49/100
Civilno društvo u službi vršenja nadzora i zagovaranja	59/100
Medijsko okruženje i javne informacije	56/100
Javne nabave	63/100

VI. Aneks

Sljedeća tabela prikazuje kvantitativne bodove stvaranja pogodnog okruženja za Bosnu i Hercegovinu na osnovu javno dostupnih globalnih i regionalnih indeksa. Svi indikatori su po potrebi prilagođeni skali od 0-100, gdje je 100 najbolje ili najviše dodijeljenih bodova. Konačni rezultat obuhvata procjenu svih indikatora koji su korišteni u ovom izvješću. Bodovi pogodnog okruženja i zbirne kalkulacije za sve uporedne zemlje uključene u ovo izvješće su dostupne na zahtjev.

Bosna i Hercegovina									
Kategorija	Kompozitni Indikator	Indikator 1		Indikator 2		Indikator 3		Indikator 4	
		Izvor	Bodovi po skali	Izvor	Bodovi po skali	Izvor	Bodovi po skali	Izvor	Bodovi po skali
Oblast financiranja kampanja	49	Baza podataka Novac, Politika i Transparentnost	48	Raznolikost demokracije *	50				
Oblast javne službe	0	EIU , <i>Efikasnost vlade</i>	0						
Nadzor i zagovaranje civilnog društva	59	WJP ROL Index , <i>Sloboda udruživanja</i>	68	WJP ROL Index , <i>Učešće građana</i>	59	Freedom House , <i>Prava udruživanja i organizaciona prava</i>	58	Raznolikost demokracije *	49
Medijsko okruženje i javne informacije	56	WJP ROL Index , <i>Pravo na informacije</i>	58	Raznolikost demokracije *	53				
Javne nabave	63	World Bank Benchmarking Public Procurement , <i>Svjetska banka analiza javnih nabava, procjena potreba</i>	58	World Bank Benchmarking Public Procurement , <i>Svjetska banka analiza javnih nabava, otvaranje ponuda</i>	57	World Bank Benchmarking Public Procurement , <i>Svjetska banka analiza javnih nabava, sadržaj</i>	73		

* Bodovi za raznolikost demokracije (V-Dem) su određeni bodovanjem i uzimanjem prosjeka sljedećih individualnih V-Dem indikatora za svaku kategoriju:

Oblast financiranja kampanje

- Objavljivanje donacija za kampanju
- Financiranje javne kampanje

Nadzor i zagovaranje civilnog društva

- Represija OCD
- Konsultacije OCD

Medijsko okruženje i javne informacije

- Vladino nastojanje cenzurisanja – mediji
- Štampa/emitovanje medija kritično
- Zlostavljanje novinara
- Medijsko samo-cenzurisanje
- Pristrasnost medija
- Korupcija medija



Global Expertise. Local Solutions.
Sustainable Democracy.